Excellence scientifique • Protection et conservation des ressources • Bénéfices aux Canadiens
Scientific Excellence • Resource Protection & Conservation • Benefits for Canadians

Aperçu de l'aide fédérale à l'industrie de la pêche depuis 1945

Rapport de l'analyse économique et commerciale n° 71

Pêches et Océans Fisheries and Oceans

Canada

Aperçu de l'aide fédérale a l'industrie de la pêche depuis 1945

R.W. Crowley, B. McEachern, R. Jasperse

Direction générale de l'analyse économique et commerciale
Ministère des Pêches et des Océans
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Novembre 1990

Rapport de l'analyse économique et commerciale no. 71

Publié par:

Direction générale des communications
Ministére des Pêches et des Océans
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Numéro de catalogue Fs 66-5/71F
ISSN 0843-5626

On devra citer cette publication comme suite :

Ministère des Pêches et des Océans. 1990. Aperçu de l'aide fédérale à l'industrie de la pêche dupuis 1945. Rapp. anal. écon. commer. n° 71 : 51 p

Also available in English under the following title:

"A Review of Federal Assistance to the Fishing Industry Since 1945"

92-07178/

TABLE DES MATIÈRE

I. INTRODUCTION 1

II. PÉRIODE DE L'APRÈS-GUERRE 2

A. SURVOL 2

1. Atlantique 2

2. Pacifique 6

3. Catégories d'aide 7

B. AIDE À LA COMMERCIALISATION 7

1. L'Office des prix des produits de la pêche 7

Changements organisationnels 10

Aide au poisson de fond au cours des années soixante-dix 10

2. Services à la consommation 12

3. L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED) 13

4. L'Office canadien du poisson salé (OCPS) 15

C. AIDE AUX PÊCHEURS 18

1. Programme d'aide aux bateaux de pêche (PABP) 18

(i) Programme d'aide à la construction de navires (PACN) 21

2. RABP : Régime d'assurance des bateaux de pêche (auparavant régime d'indemnisation des pêcheurs) 22

3. Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche 24

4. Aide aux pêcheurs indiens 26

(i) Programme d'aide aux pêcheurs indiens 26

(ii) Programme d'aide d'urgence aux pêcheurs indiens 27

(iii) Northern Native Fishing Corporation 27

(iv) Programme de la Native Fishing Association 27

5. Aide fiscale 27

6. Programme de rachat des permis pour la pêche du saumon dans le Pacifique 28
D. AIDE VISANT LES INSTALLATIONS 28
1. Aide à la réfrigération du poisson 28
2. Service des appâts de Terre-Neuve 29
3. MEER, MEIR : ministère de l'Expansion économique régionale (devenu plus tard le ministère de l'Expansion industrielle régionale) 29
E. SERVICE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL 31
F. COMITÉS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE ET MESURES COOPÉRATIVES DES ANNÉES SOIXANTE 33
G. L'ASSURANCE-CHÔMAGE 34

III. PÉRIODE SUIVANT L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PÊCHE, 1977-1983 37
A. LE GROUPE D'ÉTUDE (KIRBY) SUR LES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE 38
B. LA COMMISSION (PEARSE) SUR LA POLITIQUE DES PÊCHES DU PACIFIQUE 39
C. RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE 40
D. EXPANSION DES PÊCHES 41

IV. ENTREPRISES DEPUIS 1984 43
A. LE GROUPE D'ÉTUDE (NIELSEN) SUR L'EXAMEN DES PROGRAMMES 43
B. PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ DES EXPORTATIONS 43

C. INDUSTRIE SCIENCES ET TECHNOLOGIE CANADA - AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE ET BUREAU DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST 44

1. Agence de promotion économique 45
2. Diversification de l'économie de l'Ouest 46

V. RÉSUMÉ 46

VI. ÉPILOGUE 46

LISTE DES FIGURES

Figure 1
Office des prix des produits de la pêche (Dépenses pour tous les programmes, 1972 - 1989) 13

Figure 2
Office de commercialisation du poisson d'eau douce (Total du revenu et des ventes, 1980 - 1988) 15

Figure 3
Office canadien du poisson salé (Ventes 1980 - 1988) 17

Figure 4
Programme d'aide aux bateaux de pêche (Dépenses 1975 - 1985) 20

Figure 5
Programme d'aide aux bateaux de pêche (Aide moyenne par bateau et nombre de bateaux aidés, 1975 - 1986) 20

Figure 6
Programme d'aide à la construction de navires (Participation des provinces, 1976 - 1986) 22

Figure 7
Régime d'assurance des bateaux de pêche (Primes reçues et indemnités versées, 1975 - 1988) 25

Figure 8
Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche (Total des prêts impayés, 1957 - 1987) 25

Figure 9
Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) (Aide au secteur des pêches, 1974 - 1986) 31

Figure 10
Prestations d'assurance-chômage payées aux pêcheurs (1972 - 1988) 36

RÉSUMÉ

Le présent document retrace l'histoire des programmes fédéraux d'aide à l'industrie de la pêche, depuis 1945.

Dans l'introduction, nous avons regroupé les renseignements de base sur la nature cyclique de l'industrie et son importance sociale et économique. Suit une chronologie des événements importants dans l'industrie, sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique. Les programmes mis en oeuvre depuis 1945 sont regroupés sous les rubriques suivantes : aide à la commercialisation, aide aux pêcheurs et aide pour les installations.

La section III porte sur la période de 1977 à 1983, après l'extension de la compétence canadienne en matière de pêche à 200 milles, en 1977. On y décrit les recommandations du groupe de travail du gouvernement concernant l'aide financière, la restructuration subséquente des entreprises de pêche et l'aide à l'expansion des pêches. Quant à la section IV, elle porte sur la période en cours, depuis 1984.

En conclusion, il appert que les objectifs d'aide ont changé avec le temps, mais n'ont pas toujours tenu compte des objectifs de gestion des pêches. Enfin, l'épilogue décrit la situation des pêches au moment de la rédaction du présent rapport.

ABSTRACT

This paper traces the history since 1945 of federal government assistance programs for the fishing industry.

The introduction provides background on the cyclical nature of the industry and its social and economic importance. This is followed by a chronology of significant circumstances facing the industry on both the Atlantic and Pacific coasts. Programs implemented since 1945 are catalogued under the headings: Assistance for Marketing, Assistance to Fishermen and Assistance for Facilities.

Section III covers the specific period since 1977-1983 following the extension of Canadian fishing jurisdiction to 200 miles in 1977. It describes Government task force recommendations related to assistance, the subsequent restructuring of fishing companies and fisheries development assistance. Section IV deals with the period since 1984.

The paper concludes with the observation that assistance objectives have changed over time and have not always been in harmony with fisheries management objectives. A final epilogue describes the situation in the fisheries at the time of writing this paper.

I. INTRODUCTION

Il semble que l'industrie de la pêche du Canada ait toujours été en crise ou entre deux crises. En réalité, les crises dans le domaine des pêches existent depuis que la pêche existe. Les conditions économiques de l'industrie changent en fonction des conditions du marché, des coûts de production, des facteurs structuraux, de même que des prises. Les cycles sont le lot de l'industrie, et en font peut-être même le malheur. Leur durée varie, tout comme leurs origines. En ce qui a trait au marché du poisson de fond (dominé par le marché de l'exportation des produits congelés aux États-Unis), les observateurs ont noté un cycle d'environ sept (7) ans, attribuable à de nombreux facteurs. Vu l'importance de la pêche du poisson de fond dans la région du Canada atlantique, ces crises ont souvent eu des répercussions dans toute l'industrie, et même au-delà.

Ces situations entraînent la fluctuation des revenus individuels, une des raisons d'être de l'intervention gouvernementale. Les programmes d'aide ont aussi souvent été justifiés par la nécessité de stabiliser les revenus, ou encore l'expansion industrielle ou régionale. Pour cette raison, la politique des pêches a été qualifiée par certains de politique d'expansion régionale du Canada atlantique (ce qui n'est pas le cas sur la côte du Pacifique).

Les pêches sont importantes pour le Canada atlantique, car il existe peu d'autres possibilités d'emploi. Dans la région de l'Atlantique, 75 p. cent de toutes les collectivités dépendent principalement des pêches et 20 p. cent environ dépendent entièrement de la pêche. Si on exclut les centres de 10 000 habitants et plus, le Canada atlantique dépend presque totalement de la pêche.

Du côté du Pacifique, la dépendance économique est moins prononcée, mais les cycles sont aussi prédominants. Les pêches en eau douce, qui sont pratiquées surtout dans les provinces intérieures, ont de l'importance pour beaucoup de collectivités isolées qui, ici encore, sont soumises à ces cycles constats.

Quand les conditions économiques sont favorables, les pêches constituent un excellent gagne-pain. Les pêcheries du Canada sont parmi les plus productives du monde et nous avons accès aux marchés alimentaires les plus riches du monde. Le problème principal n'a jamais été le revenu tiré de la pêche, mais plutôt la répartition de la richesse : c'est-à-dire comment elle est répartie et entre qui. Ainsi, les programmes d'aide ont souvent servi à favoriser un ajustement, quand un trop grand nombre de personnes se font la concurrence pour leur part, dans le cadre d'une pêche donnée.

Le présent document retrace l'histoire des principaux programmes d'aide gouvernementaux dans l'industrie de la pêche depuis 1945. La première partie porte sur les conditions de l'industrie pendant la période de l'après-guerre et les programmes qui ont alors été mis en oeuvre. La deuxième partie décrit la période d'après 1977, quand la compétence du Canada en matière de pêche a été portée à 200 milles. La dernière partie expose brièvement les principaux événements survenus dans l'industrie depuis 1984, soit sous l'administration actuelle.

L'étude a été limitée aux programmes fédéraux pour plusieurs raisons. Le gouvernement fédéral est chargé de la gestion des pêches et assume donc la plupart des dépenses en matière de pêche au pays. Ce n'est que quand le poisson est traité dans les usines à terre (avant d'être exporté) que la compétence devient explicitement provinciale.

Cette compétence provinciale a néanmoins été la base de la création des programmes provinciaux d'aide directe et indirecte visant généralement à encourager l'expansion de la capacité de traitement (et parfois même d'exploitation). Les bureaux de prêts provinciaux ont donné aux pêcheurs individuels des sommes substantielles à diverses fins, liées ou non à la pêche Les subventions provinciales servent souvent à appuyer des projets de nouvelles installation ou d'agrandissement d'installations de traitement, parce que le processus de soutien est souvent camouflé dans le cadre d'autres programmes (par exemple l'expansion industrielle), et il est difficile de déterminer les sommes qui vont au secteur halieutique. De toute façon, à cause du peu de données et de leur complexité, les auteurs ont décidé d'exclure les programmes provinciaux aux fins du présent rapport.

Comme c'est aussi le cas dans d'autres secteurs fédéraux, l'administration des pêches a changé de nom plusieurs fois depuis la Confédération (voir ci-dessous); ceux-ci sont utilisés ici et là dans le texte.

1867 - 1884	Ministère de la Marine et des Pêcheries - Direction des pêcheries
1884 - 1892	Ministère des Pêcheries
1892 - 1914	Ministère de la Marine et des Pêcheries - Direction des pêcheries
1914 - 1920	Ministère du Service naval - Direction des pêcheries
1920 - 1930	Ministère de la Marine et des Pêcheries - Direction des pêcheries
1930 - 1969	Ministère des Pêcheries
1969 - 1971	Ministère des Pêcheries et des Forêts
1974 - 1976	Ministère de l'Environnement (Ministre d'État - Pêcheries)
1971 - 1976	Ministère de l'Environnement - Service des pêches et de la mer
1976 - 1979	Ministère des Pêches et de l'Environnement - Service des pêches et de la mer
1979 -	Ministère des Pêches et des Océans (MPO)

II. PÉRIODE DE L'APRÈS-GUERRE

A. SURVOL

1. Atlantique

Les débuts

Au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les programmes gouvernementaux étaient généralement réclamés pour faciliter l'ajustement à la période de paix et satisfaire aux grandes demandes qu'allait connaître l'économie. Dans le cas de l'industrie de la pêche, les arguments invoqués pour l'aide à l'adaptation étaient particulièrement puissants.

Les habitudes commerciales du Canada, en ce qui a trait aux produits de la mer, ont changé substantiellement au cours de la Seconde Guerre mondiale et par la suite. Les États-Unis ont gagné de plus en plus d'importance, tandis que les pays européens et du Commonwealth en perdait. Une grave pénurie de dollars nuisait à certains marchés. La production de poisson en conserve, qui avait été favorisée pendant la guerre, devait donc être écoulée sur de nouveau marchés et réduite de volume.

En 1948, l'Amérique de Nord commençait à connaître des surplus alimentaires. Il fallait rétablir le secteur du poisson salé, tandis que les marchés de l'huile de poisson s'affaiblissaient. La situation était telle que le ministre des Pêcheries annonçait, en 1949, un programme d'expansion des pêches commerciales du Canada, visant à élargir les marchés et à aider l'industrie.

Au début des années cinquante, l'industrie avait gagné en efficacité et réduit sa dépendance à l'égard des marchés à faible revenu. L'augmentation de la demande mondiale de produits du poisson justifiait l'accroissement de la capacité de production. Comme la plupart des composantes des flottille de pêche dataient d'avant la guerre, il fallait de nouveau bateaux. Le gouvernement réajusta ses règlements, limitant l'importation de chalutiers; les flottille de pêche des deux côtes ont donc augmenté considérablement au cours de cette décennie. En outre, les progrès technologiques, dans le domaine des bateaux, des engins et du traitement, ont permis d'accroître la productivité (et la capacité).

De 1947 à 1952, la consommation nord-américaine de filets de poisson de fond a doublé, ce qui a permis de doubler également la production canadienne à 45 000 tonnes. La capacité de production et de congélation des filets de poisson de fond a donc augmenté substantiellement au début des années cinquante, parallèlement à l'exportation de "blocs" de poisson de fond particulièrement vers les États-Unis. Cet accroissement de volume exigeait donc que l'industrie consacre plus d'attention à la commercialisation. L'augmentation de la production de produits congelés correspondait par ailleurs à une réduction de la production de poisson salé.

En 1957, les exportations canadiennes de produits du poisson avaient donc adopté de nouvelles tendances raisonnablement stables. Environ 70 p. cent de la production annuelle était exportée, les États-Unis recueillant près des trois-quarts des exportations. Les marchés du poisson salé continuaient cependant de s'affaiblir. Bien que la plupart des marchés de fruits de mer frais et congelés se soient améliorés vers la fin des années 1950, la consommation réelle de poisson par habitant est demeurée constante. Le marché de la farine de poisson, pour sa part, a diminué à cause des grandes augmentations de production de l'Amérique du Sud.

Les années soixante et soixante-dix

Dans la région du Canada atlantique, le début des années soixante a été marqué par une forte demande de poisson salé et de bonnes conditions dans le secteur des produits frais et congelés. C'était la première fois, depuis la guerre, que les marchés du poisson salé montraient un certain raffermissement, attribuable à la baisse de l'offre en Europe.

Néanmoins, 61 p. cent seulement de la morue de Terre-Neuve, comparativement à 84 p. cent en 1953, a été salée en 1962. Au début des années soixante, de "nouvelles" espèces de poisson de fond, telles que le sébaste et les poissons plats, ont commencé à être utilisées de plus en plus fréquemment pour la production de filets et de blocs congelés. L'exploitation du hareng et du pétoncle a augmenté de façon substantielle.

Au début des années 1960, il est devenu évident que l'industrie de la pêche de l'Atlantique devait faire face aux pressions accrues exercées sur les ressources halieutiques par les flottille de pêche de plus en plus grandes des autres pays. La concurrence a obligé les gestionnaires canadiens des pêches à exiger que soient prises des mesures de protection des ressources de poisson. De plus, les problèmes, comme la capacité de production, la rentabilité et les limites d'accès, suscitaient des préoccupations de plus en plus grandes. Le début de la décennie a aussi connu une expansion marquée de la flottille de pêche. Il suffit de constater que le nombre de chalutiers et de dragueurs de la côte Atlantique, détenteurs de permis, a augmenté de 50 p. cent entre 1963 et 1967. En 1964 seulement, leur nombre est passé de 385 à 452.

Au milieu des années soixante, l'industrie de la pêche de l'Atlantique était optimiste. Les débarquements de poissons avaient atteint des niveaux record en 1965 et 1966. Le Canada se plaçait au deuxième rang, juste après le Japon, pour la valeur de ses exportations de produits du poisson. On était convaincu, dans bien des milieux, que les débarquements de poisson de fond pouvaient augmenter de 100 p. cent au cours de la décennie suivante, grâce aux programmes d'expansion du gouvernement et de l'industrie. L'industrie attirait des capitaux étrangers de la Grande-Bretagne et d'autres pays européens, tandis que les prix de la plupart des produits du poisson augmentaient continuellement, de 1961 à 1966.

Vers la fin de 1966, cependant, les prix des produits du poisson de fond congelés aux États-Unis ont commencé à baisser. La production de 1967 de filets et de blocs congelés de poisson de fond a baissé à 100 000 tonnes, alors qu'elle avait atteint le niveau record de 112 000 tonnes l'année précédente. Au cours de cette année-là, la production de morue salée a par ailleurs augmenté de plus de 20 p. cent, de nombreux pêcheurs de Terre-Neuve étant retournés à leur pratique traditionnelle de salage.

Les filets et les blocs congelés de poisson de fond ont atteint un sommet record de 117 000 tonnes en 1968. Mais la production de la plupart des grands pays producteurs atteignait aussi des niveaux élevés. Pour aggraver les choses, le Pape annulait le décret qui avait obligé pendant tant d'années les catholiques romains à consommer du poisson le vendredi. Tous ces facteurs ont entraîné l'affaiblissement du marché du poisson de fond des États-Unis. Malgré d'autres problèmes, on a assisté, vers la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, à la construction de nombreuses autres installations de transformation, souvent même avec l'aide gouvernementale.

Bien que les problèmes de commercialisation du poisson de fond se soient poursuivis vers la fin des années soixante, la plupart des autres secteurs de l'industrie de la pêche demeuraient profitables. La pêche du crabe et du hareng de l'Atlantique continuait à progresser. En 1969, le ministère des Pêcheries et des Forêts mettait de l'avant de nouvelles grandes lignes de conduite restreignant les apports, créant des organismes de

commercialisation et délimitant une zone de pêche exclusive de 12 milles. Au cours de l'année suivante, on imposait des limites aux pêcheries, pour que la plupart des grands cours d'eau (comme le golfe Saint-Laurent et l'entrée Dixon du côté du Pacifique) soient sous la gestion exclusive du Canada.

Cette époque a aussi connu des changements administratifs. Le Service des pêches et de la mer (créé en 1973) assumait de nouvelles fonctions relatives aux ports pour petits bateaux[1] et venait de créer un service chargé des questions internationales. Une attention considérable a été accordée à la préparation de la position du Canada à la Conférence de 1974 des Nations Unies sur le droit de la mer.

Les conditions favorables du marché ont entraîné une hausse des prix des principaux produits de la pêche en 1971 et 1972. Par ailleurs, la production de poisson salé a continué de baisser au cours de ces années, 52 000 tonnes ayant été salées seulement en 1972, comparativement à 70 000 tonnes en 1970. Au début de la deuxième décennie, les débarquements de hareng sur la côte Atlantique, qui avaient atteint des niveaux record au cours des années soixante ont commencé à baisser. A mesure que les débarquements diminuaient, le hareng était utilisé de plus en plus pour des produits alimentaires, plutôt que pour la farine de poisson. L'année 1973 fut donc la meilleure pour l'industrie de la pêche jusqu'alors, mais cette prospérité allait être de courte durée.

En 1974, l'industrie de la pêche a connu une baisse des prises, une hausse des coûts de production et des conditions peu favorables sur les marchés. Du côté de l'Atlantique, la baisse des débarquements était attribuée à la surexploitation de certaines ressources halieutiques, ainsi qu'aux mauvaises conditions des glaces et à une grève de six semaines des pêcheurs au chalut de Terre-Neuve. Les marchés étaient défavorables à cause des mauvaises conditions économiques et de la concurrence du boeuf et de la volaille. Pour faire face aux crises de l'industrie, une nouvelle politique des pêches fut donc adoptée en 1975, de même que de nouveau programmes. Les crises de l'industrie à cette époque, et le Programme de rétablissement des pêches, sont étudiés un peu plus loin dans le présent document.

Les marchés de la plupart des produits du poisson ont commencé à reprendre de la vigueur vers la fin de 1975, mais la rareté des ressources a persisté, surtout pour de nombreuses espèces de poisson de fond de l'Atlantique. La compétence du Canada en matière de pêche a été étendue jusqu'à 200 milles en 1977, ce qui a amené des changements importants au niveau de la gestion des pêches canadiennes. Ce sujet sera aussi étudié un peu plus loin.

---

[1]Avant 1973, les ports de pêche relevaient du ministère des Travaux Publics tandis que leur administration était assurée par le ministère des Transports. Le budget de 1973-1974 était d'environ de 22 millions de dollars.

2. Pacifique

Par tradition, l'industrie de la pêche en Colombie-Britannique est basée sur le saumon, la seule grande pêche lucrative de tout le Canada. Le saumon en conserve a été le plus important produit au cours des premières années de la période de l'après-guerre, le Canada en produit encore près de 25 p. cent de la production mondiale déclarée. Cependant, les produits du saumon frais et congelé ont continuellement acquis de l'importance, tout comme les produits du hareng, du flétan et du poisson de fond.

Après 1945, l'industrie de la pêche de la Colombie-Britannique assurait de bons avantages économiques aux participants. Les marchés étaient vigoureux et, jusqu'en 1948, quand les pêches en Europe ont repris une importante production, la Grande-Bretagne achetait de grandes quantités de saumons et de hareng en conserve.

Les conditions des marchés ont commencé à se détériorer en 1949. Les conserveries de la Colombie-Britannique ont alors lancé une campagne de promotion en 1950, visant à accroître les ventes de saumon en conserve au Canada. Son succès en a suscité bien d'autres au cours des décennies qui ont suivies. Quand l'industrie avait des surplus, elle arrivait habituellement à les mettre en marché au Canada, grâce à des campagnes promotionnelles.

Au cours des années cinquante, l'industrie de la pêche de la côte ouest a attiré de nombreux nouveau bateaux. Les conditions économiques fluctuaient en fonction de l'importance des remontes de saumons, des prix et des conflits de négociation des conventions collectives. L'année 1958 a été une année importante, à cause de la très grande remonte de saumons rouges de la rivière Adams. Les débarquements ont été les plus élevés des 50 dernières années, entraînant une grande prospérité au sein de l'industrie.

La décennie 1960 a été marquée par l'expansion de la pêche du poisson de fond, la fin de la pêche du hareng pour la réduction en farine à cause de la surexploitation des stocks de hareng et la mise en oeuvre du Programme de contrôle des permis de pêche du saumon. Les conditions économiques de l'industrie ont continué de fluctuer, d'année en année, en grande partie en fonction des niveaux d'abondance du saumon et de l'expansion continuelle de la flottille.

Au début des années soixante-dix, la récolte de la rogue de hareng a été encouragée afin de satisfaire à la demande de plus en plus grande de "kazunoko" sur le marché japonais. Bien que cette exploitation ne dure qu'un mois environ au printemps, elle permettait d'augmenter considérablement les revenus des pêcheurs et des producteurs. La récolte de la rogue de hareng a plus que compensé pour la baisse des débarquements de flétan qui a eu lieu avant et après la fin des privilèges de pêche réciproques coïncidant avec l'extension (1977) de la compétence du Canada et des États-Unis en matière de pêche. L'industrie a alors connu quelques années de vaches maigres vers le milieu de la décennie 1970, à cause de l'affaiblissement des marchés du poisson de fond, ainsi que de la baisse de production du saumon, entraînant de faibles revenus pour la plupart des pêcheurs.

3. Catégories d'aide

Dans la section qui suit, nous avons divisé l'aide à l'industrie en trois catégories : l'aide à la commercialisation, l'aide aux pêcheurs et l'aide (en grande partie aux producteurs) pour les installations. Cette répartition vise simplement à faciliter l'étude; le chevauchement dans certains cas est inévitable.

B. AIDE À LA COMMERCIALISATION

1. L'Office des prix des produits de la pêche

La Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche a été adoptée en 1944. Elle prévoyait un mécanisme permettant de compenser les baisses de prix comme celles qu'ont connu les produits du poisson après la Première guerre mondiale. En vertu de la Loi, un Office était créé pour conseiller le Ministre au sujet des demandes d'aide provenant de l'industrie de la pêche. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, l'Office des prix des produits de la pêche avait le pouvoir de mettre en oeuvre deux genres de programmes :

> Des paiements compensatoires ou paiements représentant la différence entre un prix prescrit et le prix moyen du marché. En prescrivant des prix, la Loi exigeait que l'Office garantisse des revenus stables et appropriés aux pêcheurs.
>
> Le financement des stocks ou des paiements servant à retirer temporairement du marché certaines quantités de produits. Ces produits étaient revendus aux fournisseurs d'origine au prix de revient, quand les conditions du marché s'étaient améliorées.

L'Office a commencé ses activités avec un fonds de roulement de 25 millions de dollars et un personnel de recherche, de commercialisation et d'administration. Ces ressources étaient complémentaires à celles du ministère des Pêcheries auxquels l'Office devait avoir recours, particulièrement ses divisions de la recherche économique. Le 31 mars 1949, l'Office comptait 20 employés à temps plein, dont 9 économistes.

En juillet 1947, le gouvernement nommait les cinq premiers membres de l'Office. A sa réunion de septembre 1947, l'Office créait des comités consultatifs régionaux composés de membres importants de l'industrie.

Presque immédiatement, l'Office a entrepris des études sur les revenus des pêcheurs et la consommation nationale de poisson. Ainsi, de 1951 à 1953, les économistes qui faisaient partie de son personnel ont été transférés aux Services économiques et des marchés du MPO, à condition que le ministère fasse ses recherches économiques au nom de l'Office.

Le Président du conseil et directeur exécutif de l'Office a reçu pour tâche, en 1954, d'administrer le Régime d'indemnisation des pêcheurs (rebaptisé Régime d'assurance des

bateaux de pêche) et, un peu plus tard, d'organiser le programme des chafauds communautaires en 1959, à Terre-Neuve (voir à la page suivante).

Le premier grand programme de soutien de l'Office a été créé en 1948. Un décret du conseil autorisait l'Office à acheter du maquereau, de la morue et du hareng en conserve de la côte est, en vue de stabiliser les prix. Le deuxième grand programme de soutien a été celui du poisson congelé des lacs du Manitoba, en 1949. Les facteurs qui ont amené la recommandation de ce programme étaient l'importance des stocks, la baisse des prix aux États-Unis et la menace de détérioration des surplus de poisson, à moins que des mesures ne soient prises pour les mettre en entrepôts frigorifiques, à Winnipeg. Les prix prescrits correspondaient à environ 80 p. cent des prix courants du poisson congelé.

Entre 1950 et 1953, l'Office a donc mis sur pied plusieurs programmes de soutien des prix du poisson salé. De plus, l'accumulation des stocks de corégone congelé au Manitoba et en Saskatchewan a amené la nécessité de soutenir les prix en 1953. Il y a eu également, au cours de la même année, des paiements compensatoires pour les filets de maquereau saumurés. L'année suivante, l'Office a mis en place un programme d'achat des harengs bouffis (harengs entiers fumés), ainsi qu'un autre programme pour le poisson salé. En 1955, un programme spécial visait à payer aux producteurs de poisson salé une proportion du coût du sel utilisé. Ce "programme d'aide pour le sel utilisé dans le cadre des pêches" s'est élevé annuellement à environ 500 000 $ à 600 000 $ et a été maintenu jusque vers la fin des années soixante, au moment de la création de l'Office canadien du poisson salé. Il y a eu également un programme de soutien des prix du poisson salé en 1955-1956.

En 1954, les pêcheurs de la Colombie-Britannique ont demandé de l'aide pour la destruction de l'aiguillat. Cette espèce était devenue très abondante depuis l'interruption de la pêche de l'aiguillat pour son foie, en 1949.[2] La demande était basée sur trois principaux arguments : 1) l'aiguillat entraînait une baisse des revenus de la pêche normale, 2) l'aiguillat détruisait les habitats et les engins, 3) l'aiguillat était un prédateur des poissons destinés à la consommation. L'Office n'a pas recommandé d'aide, bien que celle-ci ait été accordée plus tard en 1955 et encore une fois en 1959. Ainsi, il a été chargé de l'administration du Programme de destruction de l'aiguillat du Pacifique, même si le programme n'avait pas été créé en vertu de la Loi.

En 1958, les débarquements de morue de Terre-Neuve ont diminué radicalement (d'environ 30 p. cent) par rapport à l'année précédente, ce qui a touché surtout les pêcheurs côtiers.

---

[2]L'aiguillat a constitué une menace pour les pêcheurs des deux côtes depuis les débuts de la pêche commerciale. Avant la Première Guerre mondiale, le gouvernement a construit trois usines de transformation de l'aiguillat en farine de poisson sur la côte atlantique, mais celles-ci n'ont pas été viables à cause des coûts élevés de réduction de ce poisson en farine à bas prix. Entre 1941 et 1948, les prix élevés de la vitamine A tirée du foie de l'aiguillat ont entraîné une forte exploitation et une réduction des populations de la côte du Pacifique. Du côté de l'Atlantique, la teneur en vitamine A des différentes espèces n'étaient pas aussi élevés. En 1949, la production de vitamine A synthétique à bas prix a entraîné la fin de la pêche en Colombie-Britannique.

En évaluant la demande d'aide, l'Office s'est aperçu que le problème n'était pas relié à une baisse des prix et, par conséquent, n'a pas recommandé d'aide particulière. Cependant, il a recommandé la création d'installations de traitement communautaires afin de favoriser une plus grande uniformité des produits et l'amélioration de la qualité. Le gouvernement s'est ensuite lancé dans un programme de construction de chafauds communautaires, à Terre-Neuve, afin de fournir les installations nécessaires au commerce du poisson salé. Les chafauds communautaires étaient de grands quais sur lesquels se trouvait un bâtiment servant au traitement et à l'entreposage.

Vers la fin des années cinquante, les programmes étaient donc surtout limités au poisson salé et à l'aiguillat du Pacifique. La situation a changé quelque peu au cours de la décennie suivante. En 1961, une aide a été approuvée pour créer de nouveau marchés pour le flétan du Groënland congelé, puisque le marché traditionnel du flétan saumuré était à la baisse depuis plusieurs années. L'année suivante, on assistait à la création d'un programme pour le hareng saumuré, le maquereau et les bouffis. Ce programme, qui s'est poursuivi en 1964, comprenait l'achat de bouffis, ainsi que des paiements compensatoires pour les produits saumurés. De plus, en 1964, l'Office a été autorisé à acheter du doré noir (des Prairies) qui connaissait des problèmes de commercialisation à la suite de l'apparition de plusieurs cas de botulisme au États-Unis. Le personnel de l'Office a aussi été sollicité pour administrer un programme de supplément de revenu aux pêcheurs touchés par la baisse des prises de 1964.

En 1965, l'Office mettait sur pied un programme de rachat de la goberge, du merlu, de la brosme et de la morue salée. Des problèmes politiques en République Dominicaine avaient entraîné des difficultés de commercialisation. La plupart des produits achetés par l'Office étaient vendus au Bureau de l'aide extérieure du ministère des Affaires extérieures qui en faisait don à la population de la République Dominicaine. Certains des produits de la morue salée étaient expédiés en Afrique, dans le cadre du Programme alimentaire mondial.

En 1966, le gouvernement autorisait l'Office à stabiliser les prix de l'achigan de mer provenant des grands lacs. Cette mesure était jugée nécessaire par suite de la baisse radicale des prix, à peu près chaque année, au cours des deux mois de pêche (avril et mai). Cette baisse était attribuable à l'incapacité de congeler les prises et de payer l'entreposage pendant les six à huit mois nécessaires pour écouler l'approvisionnement. Par la suite, l'Office a acheté les produits de l'achigan pour les revendre aux fournisseurs, un peu plus tard au cours de l'année, recouvrant ainsi presque tous ses coûts. Le programme a été prolongé jusqu'en 1969; pendant cette période, l'achat et la revente des produits ont occasionné des pertes de l'ordre de 663 000 $. Après les valeurs record des débarquements d'achigan en 1968, l'Office a décidé que les programmes ultérieurs ne devaient plus entraîner de pertes gouvernementales. Pour la première fois, en 1966, le gouvernement avait aussi autorisé l'Office à acheter du poisson pour le Programme alimentaire mondial. Ainsi, 150 tonnes de maquereau en conserve ont été achetées des conserveries du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Ces achats se sont poursuivis jusqu'à aujourd'hui.

Le programme qui visait à verser aux producteurs de poisson salé la moitié du coût du sel a été abandonné en 1969 (mais a été repris par la suite par l'Office canadien du poisson

salé). À cause de la faiblesse constante des marchés du poisson de fond congelé, des paiements compensatoires (de 4,2 millions de dollars aux producteurs) ont été entrepris en 1968, pour le maintien des revenus de la morue, de la plie et du sébaste. Les producteurs devaient maintenir les prix aux pêcheurs aux niveaux de l'année précédente, ou au-dessus. L'Office a également acheté 13,1 millions de livres de poisson salés sec au cours de l'année, dont la moitié a été expédiée directement aux pays africains dans le cadre d'un programme d'aide alimentaire et l'autre moitié, à l'Agence canadienne de développement international, ainsi qu'à CARE Canada pour leurs programmes.

En 1969, un programme de stabilisation du poisson de fond congelé voyait le jour en vue d'augmenter les prix du marché et d'empêcher les ventes d'urgence. Ce programme a été mis en oeuvre en collaboration avec les pays scandinaves. L'Office a acheté 17,3 millions de livres de blocs de morue (26 p. cent de la production totale), ainsi que 240 000 livres de filets. En mars 1970, tous les achats avaient été retournés à l'industrie, au prix de revient. Ce programme a été bien accueilli par l'industrie canadienne et par les autres pays parce qu'il était censé avoir stabilisé les marchés. Un programme de morue salée a été mis en oeuvre au cours de l'année et s'est poursuivi pendant deux ans, afin d'aider les pêcheurs qui faisaient face à la baisse des prix causée par une offre trop grande et une dévaluation des devises sur les marchés traditionnels.

Changements organisationnels

En 1970, une **Direction des services de marketing** a été créée au sein du ministère des Pêcheries et des Forêts. Cette Direction (qui est devenue une Direction générale en 1981 et qui a été dissoute en 1986) a été créée à la suite des crises qu'a connues le poisson de fond en 1968 et 1969 et du rétablissement subséquent du marché grâce aux interventions. Sa fonction était de travailler avec l'Office à analyser les tendances du marché et à fournir les services de commercialisation, y compris la promotion de produits du poisson au Canada et à l'étranger. Depuis 1986, les analyses de marché sont assurées par la Direction générale de l'analyse économique et commerciale du ministère. La promotion et l'aide gouvernementale à la commercialisation à l'étranger ont été assignées au ministère des Affaires Extérieures.

Aide au poisson de fond au cours des années soixante-dix

En 1972, l'Office a créé un programme de stabilisation des prix des poissons d'eau douce. Presque tout le poisson acheté par l'Office dans le cadre de ce programme a été vendu aux fournisseurs d'origine, à peu de frais pour le gouvernement. Au cours de l'année qui a suivi, l'Office a créé un programme pour la farine de poisson. Le gouvernement fédéral avait déjà imposé un embargo sur les exportations de farine de poisson à cause d'une pénurie mondiale de protéines et des besoins nationaux. Cependant, l'Office n'a pu acquérir que 70 tonnes avant que l'embargo ne soit levé.

L'année 1974 a été marquée par de nombreuses crises au sein de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique. La baisse des prises, ajoutée à la faiblesse des marchés, ont entraîné un grave rétrécissement de la marge bénéficiaire, ainsi que des problèmes d'encaisse pour

les producteurs. Un certain nombre de mesures ont été prises en vertu de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche et de la Loi sur le développement de la pêche.

L'Office a mis en oeuvre un programme d'aide financière pour les stocks (programme d'achat), en vue de maintenir sur les marchés des prix stables et d'aider l'industrie à commercialiser ses produits de façon ordonnée. Les paiements effectués dans le cadre du programme se sont élevés à 7,3 millions de dollars pour l'année financière 1974-1975. De plus, 5,5 millions de dollars ont été autorisés pour fournir le crédit nécessaire au financement des stocks d'autres produits de la pêche. En outre, 1,5 million de dollars ont été autorisés en octobre 1974, et 3,0 millions en décembre 1974 pour acheter de l'achigan de mer et d'autres produits en conserve, destinés aux programmes d'aide alimentaire internationale. Cette mesure visait à réorienter la production vers les produits en conserve, afin de réduire les stocks congelés. Au cours de la même année, le gouvernement a approuvé 3 millions de dollars, dans le cadre d'un programme de prêts pour fonds de roulement, en vue de faciliter la réouverture des usines saisonnières dans le nord de Terre-Neuve, au Labrador et sur la basse côte nord du Québec. Bon nombre de ces entreprises avaient accusé des pertes à cause des mauvaises conditions des glaces.

En janvier 1975, un programme de 15 millions de dollars était créé pour le poisson de fond congelé. L'Office a alors payé aux producteurs de filets et de blocs congelés des sommes pour qu'ils puissent maintenir les prix aux pêcheurs en juillet 1974. Une grève des chalutiers de Terre-Neuve a limité les paiements réels, de sorte que seulement 4,4 millions de dollars ont réellement été versés avant la fin du programme, en avril 1975.

Le Programme de redressement de l'industrie de la pêche du poisson de fond a été créé en 1975 pour remplacer les mesures d'aide à court terme qui étaient en vigueur depuis janvier 1975. Le programme faisait suite à une recommandation d'un groupe d'étude des problèmes de l'industrie.[3] **Le Programme de redressement de l'industrie de la pêche du poisson de fond** prévoyait une aide de 50 millions de dollars pour les pêcheurs et les producteurs de poisson de fond sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique. Il visait à accorder de l'aide jusqu'à ce que les prises reviennent aux niveaux normaux antérieurs et que l'industrie reparte sur une base solide. Les paiements aux producteurs étaient conditionnels au maintien des prix payés aux pêcheurs en juillet 1974. Les dépenses effectuées en vertu du programme pendant l'année financière 1975-1976 se sont élevées à 20 millions de dollars pour les pêcheurs et à 16 millions pour les producteurs.

Au cours de l'année financière 1975-1976, treize différents programmes ont servi à injecter 44 millions de dollars dans diverses pêches. De ces programmes, huit étaient financés en vertu des pouvoirs législatifs de l'Office (5 millions de dollars) et six par le ministère de l'Environnement, en vertu de la Loi sur le développement de la pêche. De par ses

---

[3]Le groupe dirigé par M. Fernand Doucet, Président du conseil de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, a fait un certain nombre de recommandations pour affermir l'industrie, y compris une meilleure gestion des stocks, la réduction de l'effort de pêche (à l'échelle nationale et internationale), les limites d'accès, l'augmentation de la rentabilité et l'uniformisation de la commercialisation.

pouvoirs, l'Office a pu faire des paiements compensatoires pour le crabe, l'éperlan, le meunier et le corégone, tandis qu'un programme d'achat était créé pour le homard en conserve. Par ailleurs, l'Office canadien du poisson salé (créé en 1970) a aussi fait des versements compensatoires pour des produits salés préparés à partir de petites morues.

Le Programme de redressement de l'industrie de la pêche du poisson de fond s'est poursuivi jusqu'en mars 1978. Le financement au cours des deux dernières années s'élevait à environ 100 millions de dollars par année.

En 1976-1977, l'Office a approuvé et mis en place cinq programmes dont les dépenses se sont élevées à 2,5 millions de dollars, entre autres, des programmes de paiements compensatoires pour l'éperlan, le hareng, le corégone et la morue salée.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, l'intervention a été plus limitée, ce qui reflète les meilleures conditions économiques qui ont suivi l'extension de la compétence du Canada en matière de pêche, en 1977. L'étendue des programmes de l'Office au cours des décennies de 1970 et de 1980 est présentée à la figure 1.

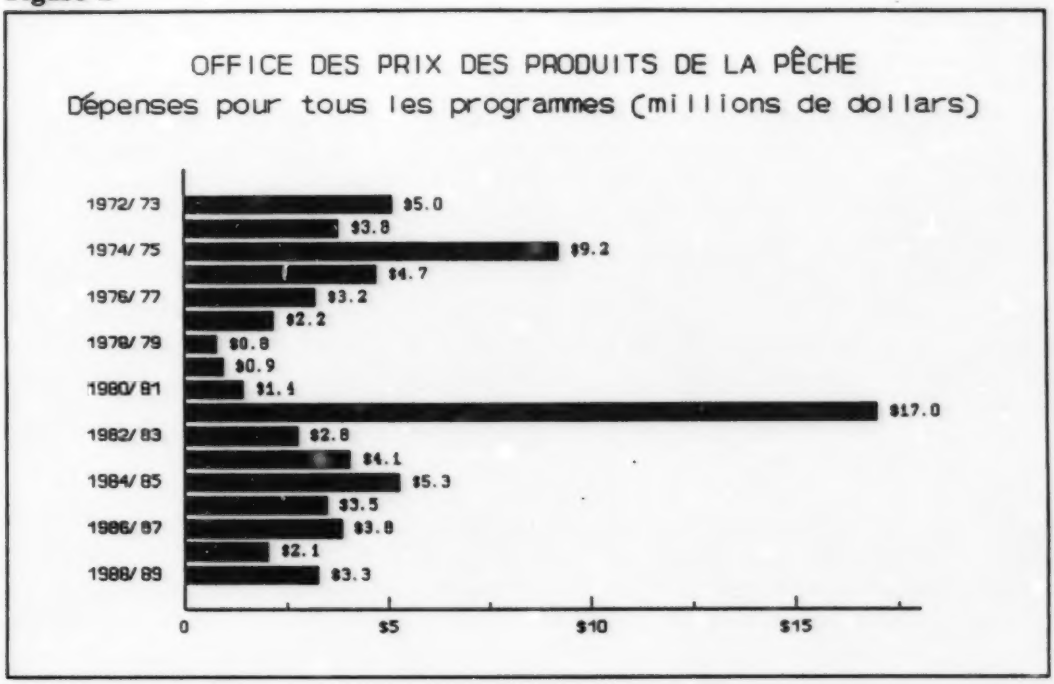
Comme on l'a mentionné plus haut, l'Office a acheté du poisson en conserve (surtout du maquereau) pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI). En achetant et en entreposant le poisson, l'Office diminuait les problèmes d'encaisse. Les sommes versées en vertu de ce programme au cours des années quatre-vingt représente environ 3,5 millions de dollars par année.

2. Services à la consommation

En 1950, le ministère des Pêcheries créait un service à la consommation, au sein du groupe chargé de l'inspection. Il s'agissait de la Direction de l'inspection et des services aux consommateurs. Son principal objectif était d'encourager une plus grande consommation de poisson dans les foyers, les restaurants et les institutions. Une cuisine expérimentale fut donc mise sur pied à Ottawa, où des conseillers en alimentation créaient et faisaient l'essai de nouvelles recettes de poisson. De la documentation éducative à l'intention du consommateur fut alors préparée, en anglais et en français, et remise à l'industrie, au public et aux distributeurs des marchés de gros et de détail du poisson. Les sujets touchés étaient par exemple les méthodes appropriées d'entreposage et de manutention du poisson.

Pour faciliter le travail du groupe des services aux consommateurs, le ministère a d'abord ouvert des bureaux de district à Vancouver, à Winnipeg, à Toronto et à Montréal. En janvier 1957, d'autres bureaux étaient ouverts à Halifax et, l'année suivante, à Edmonton. (En 1970, les bureaux de Toronto, Montréal et Edmonton étaient fermés). En mars 1954, il y avait huit conseillers en alimentation au sein du service, mais avec les années, les ressources humaines et financières ont été considérablement réduites. Un des points saillants du service a été une conférence fédérale-provinciale, en 1955, au cours de laquelle la cuisine expérimentale d'Ottawa avait préparé un déjeuner pour le Premier Ministre (l'honorable Louis St-Laurent) et les premiers ministres des provinces.

Figure 1



Une semaine nationale du poisson a également été lancée cette année là, parrainée par le Conseil canadien des pêcheries.

Par la suite, en 1961, cette fonction a été incorporée au Service d'information du MPO, dans un effort de regroupement de toutes les activités d'information publique du ministère. En 1972, elle passait à la Direction des services de marketing, tandis qu'en 1974, un examen par l'industrie entraînait une mise à jour de ces services. La promotion au cours des grandes expositions et conférences sur l'alimentation s'est poursuivie, mais on a accordé une attention de plus en plus grande aux espèces sous-utilisées, particulièrement le maquereau, dans le cadre du Programme d'expansion du maquereau de l'Atlantique. En 1986, le ministère abandonnait la promotion et les services à la consommation (voir plus loin).

3. L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED)

C'est au cours de la Conférence fédérale-provinciale de 1964 qu'a été formé un groupe intergouvernemental en vue d'étudier les questions reliées à la commercialisation du poisson d'eau douce. Ce groupe a par la suite recommandé que soit créé un organisme agréé dans le domaine des ventes et de l'exportation, en vertu des lois fédérales, et que chaque gouvernement provincial et territorial réorganise de façon appropriée l'industrie de la pêche dans son secteur de compétence, de façon que l'organisme d'exportation puisse contrôler l'offre. Au lieu de cela, le gouvernement du Canada a nommé une commission d'enquête d'une seule personne pour examiner cette solution parmi d'autres. Monsieur C. McCaver, ancien président de la Commission canadienne du blé avait pour mandat d'étudier les problèmes de commercialisation de l'industrie de la pêche en eau douce dans

les provinces de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest.

La Commission a cherché à trouver les raisons des faibles prix obtenus par de nombreux petits producteurs canadiens et leur mauvaise position de négociation relativement aux grands importateurs des États-Unis. Elle a trouvé par exemple, au nombre des raisons, l'absence de contrôle de la qualité, de normalisation des produits et de coordination de la mise en marché. Elle a également fait ressortir la dépendance des pêcheurs à l'égard des acheteurs qui leur fournissaient les engins de pêches et les bateaux. Le pêcheur recevrait un chèque, à la fin de l'année, pour les profits réalisés une fois sa dette payée à l'acheteur. La Commission a conclu que les pêcheurs devenaient ainsi des travailleurs contractuels, bon nombre d'entre eux recevant peu ou point de compensation pour leur travail. Elle recommandait donc la création d'un Office de commercialisation du poisson, en vertu des lois fédérales, qui aurait le pouvoir d'être le seul acheteur/vendeur de poisson d'eau douce dans la région désignée.

C'est ainsi que l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce vu le jour en 1969. Son objectif était d'améliorer et de stabiliser les revenus des pêcheurs canadiens dans les eaux intérieures, en contrôlant la production, le transport, le traitement et la commercialisation du poisson d'eau douce.

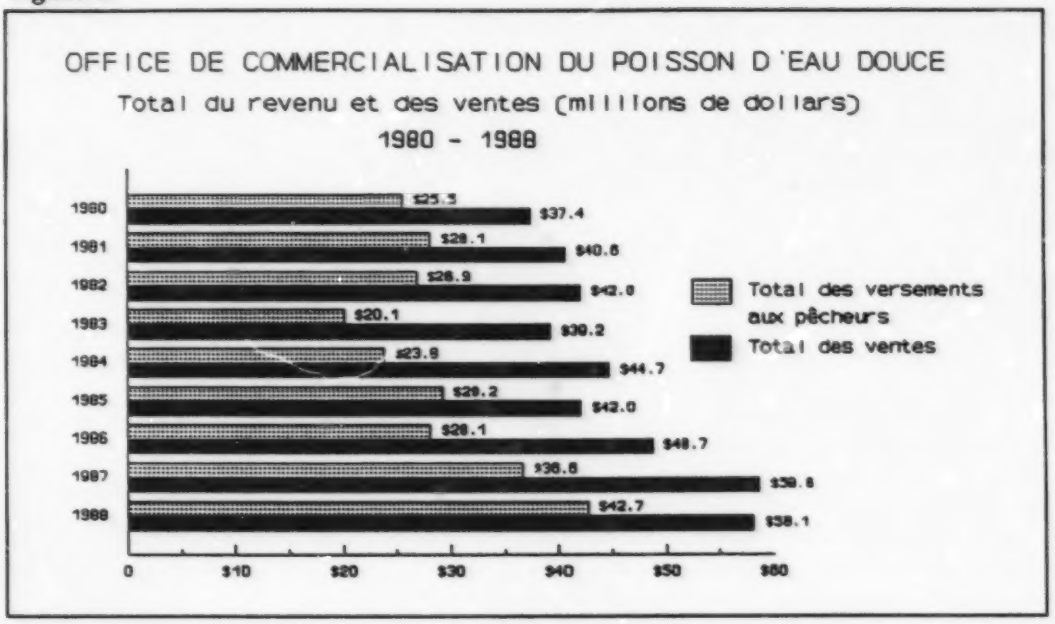
Toutes les pêches commerciales, dans les provinces de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Alberta et de l'Ontario (à l'exclusion des Grands lacs) et dans les Territoires du Nord-Ouest étaient incluses. L'Office a reçu une subvention statutaire de 100 000 $ pour ses dépenses d'établissement et de fonctionnement. Des madataires ont été nommés et chargés du financement des pêcheurs, de la réception et du tri des prises et des versements initiaux aux pêcheurs.

On a mis au point un système de versements initiaux et finales : les versements initiaux étaient fixés à un niveau proche de la valeur commerciale du produit et le versement final (sommes nettes reçues au-delà du paiement initial) était remis au pêcheur à la fin de l'année.

Au cours de sa première année de fonctionnement, l'Office a traité avec 35 mandataires et 11 usines de transformation. Les revenus ont augmenté, mais il est vite devenu évident que la centralisation des installations pour la réception, le tri et l'expédition du poisson frais améliorerait davantage les revenus. Ce fut le cas des nouvelles installations de l'Office, à Wescana (Manitoba).

Au cours des années quatre-vingt, l'Office a augmenté ses paiements aux pêcheurs presque chaque année. Les paiements sont passés de 20 millions de dollars en 1983 à 43 millions en 1988, pour des ventes totales qui ont augmentées, de 37 à 59 millions de dollars (voir figure 2).

Figure 2



Aujourd'hui, l'Office dessert environ 3 500 pêcheurs au moyen de 90 points de livraison. Les prix élevés à l'exportation et l'augmentation du volume sur les marchés d'exportation ont joué un rôle important dans l'augmentation récente de la rentabilité de l'Office. Jusqu'à maintenant, l'Office a obtenu le soutien des provinces participantes, de même que de la plupart des pêcheurs. Le maintien de cet appui en même temps que l'autofinancement des activités sont évidemment nécessaires à sa viabilité future.

4. L'Office canadien du poisson salé (OCPS)

Au tournant du siècle, l'industrie canadienne du poisson salé était répartie dans toute la région du Canada atlantique. Les provinces de Terre-Neuve et du Labrador, de la Nouvelle-Écosse et du Québec produisaient la plupart des produits salés. Les changements dans les conditions économiques et sociales survenus au cours des années cinquante et soixante, ainsi que l'expansion des secteurs du poisson frais et congelé ont entraîné une baisse de la production du poisson salé.

À Terre-Neuve, la région côtière du sud a commencé à produire davantage de poisson congelé, de sorte que le secteur du poisson salé s'est trouvé concentré dans la partie nord-est de la province et au Labrador. L'augmentation des coûts de la pêche, ajoutée aux grandes fluctuations des débarquements d'une année à l'autre, l'incapacité de commercialiser les produits selon les besoins et la perte de marchés établis en Grèce et au Brésil ont contribué à la détérioration de la situation.

Devant cet état de choses, le gouvernement a commencé à envisager des moyens d'améliorer la mise en marché. La Newfoundland Associated Fish Exporters Ltd. (NAFEL) a été créée en 1947, à titre d'organisme d'exportation de la morue salée et sèchée. NAFEL

détenait un monopole d'exportation et a constitué une organisation de vente à comptoir unique jusqu'en 1959, année où elle est devenue un cartel volontaire (jusqu'en 1970). En 1964, à la suite de la demande du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, le gouvernement fédéral a créé une Commission royale chargée d'étudier la possibilité de créer un office de commercialisation du poisson salé.

La Commission a rejeté l'idée d'un office de commercialisation, mais a constaté qu'il existait de nombreux problèmes de qualité. Par la suite, en 1970, les difficultés persistantes de mise en marché et le découragement chez les producteurs du secteur primaire, de même que l'existence du modèle de l'Office de la commercialisation du poisson d'eau douce ont mené à la création de l'Office canadien du poisson salé.

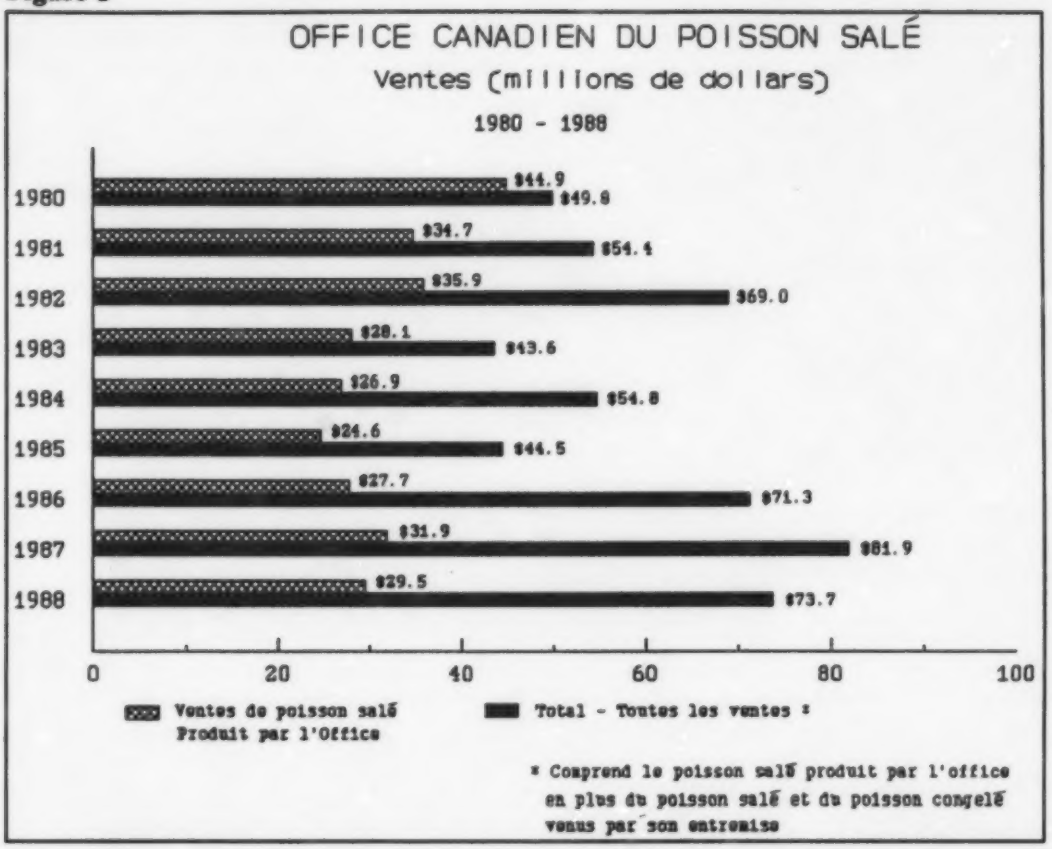
La Loi sur le poisson salé, créant l'Office canadien du poisson salé, a été adoptée par la Chambre des Communes, le 25 février 1970. Le Parlement accordait à l'Office le droit exclusif d'acheter, de traiter, d'emballer et de mettre en marché le poisson salé. L'Office devait être auto-suffisant. L'achat de poisson à des prix concurrentiels et la commercialisation du poisson traité devaient se faire sans aide gouvernementale. L'objectif était d'améliorer et de stabiliser les revenus des producteurs primaires de poisson traité et d'améliorer les méthodes de production.

Terre-Neuve a accepté de participer aux activités de l'Office, tout comme la province de Québec, pour sa région de la côte nord. Les deux provinces ont adopté des lois parallèles à la loi fédérale. D'autres provinces ont refusé de participer, laissant leur industrie du poisson salé se défendre seule sur le marché.

L'Office canadien du poisson salé a enregistré des ventes de 43 à 74 millions de dollars par année, de 1980 à 1988. Les ventes de poisson salé seulement produit par l'Office ont varié entre 24 et 45 millions de dollars pendant la même période. La différence provient des ventes de poisson salé et congelé échangés par l'Office (figure 3). Les 10 000 à 15 000 tonnes de poisson salé produites annuellement représentent entre le quart et la moitié de la production canadienne de morue salée. Les entreprises privées des autres provinces de l'Atlantique produisent le reste.

L'Office fonctionne en grande partie par entente contractuelle avec dix propriétaires individuels, jouant le rôle de mandataires de l'OPS. Le poisson est recueilli chez les pêcheurs dans tout le secteur de compétence de l'Office et transporté aux usines de séchage des mandataires dans l'île de Terre-Neuve. Le poisson peut-être soit salé par les pêcheurs, soit vendu directement aux mandataires à l'état frais, à saler ultérieurement. Une fois à l'usine du mandataire, le poisson est séché ou expédié sous forme de produit semi-traité humide, salé en vrac, selon les besoins du marché, par rapport à la teneur en humidité, à la taille et à la teneur en sel (fortement ou légèrement salé). Les produits sont exportés

Figure 3



sur les marchés du monde entier, les principaux étant le Portugal et les Antilles.[4]

De nombreuses collectivités de Terre-Neuve, du Labrador et de la côte nord du Québec dépendent encore de la pêche et de l'Office. En 1988, l'Office a acheté 43 millions de livres du total de ses achats annuels de 56 millions de livres, dans les collectivités situées dans les régions septentrionales. L'Office emploie 1 180 travailleurs d'usines et mandataires dont 850 se trouvent dans les collectivités du Nord. Mais à mesure que s'étend le réseau électrique et que s'améliore le transport, la population qui dépend exclusivement de l'Office diminue. On estime à un maximum de 200, le nombre de pêcheurs qui dépendaient de l'Office en 1989, c'est-à-dire qui n'avaient aucune possibilité de vendre ailleurs qu'à l'Office.

---

[4]Voir "Le rôle des sociétés de la Couronne dans l'industrie de la pêche canadienne", rapport inédit, ministère des Pêches et des Océans, Direction général de l'analyse économique et commerciale.

Au cours des dernières années, l'Office n'a pas très bien réussi à s'auto-financer, ce qui reflète la baisse et les changements subis par le poisson salé sur les marchés, l'augmentation de la prépondérance de petits poissons (mal adaptés au marché du poisson salé) et certaines mauvaises décisions de gestion. L'année financière 1983-1984 a été la dernière au cours de laquelle l'Office a connu des surplus. Le déficit accumulé, d'après les rapports, s'est élevé à environ 16 millions de dollars, 10 millions représentant les pertes subies au cours de l'année 1988-1989 seulement. Par conséquent, le gouvernement fédéral et les provinces participantes révisent actuellement le mandat et le fonctionnement de l'Office.

C. AIDE AUX PÊCHEURS

1. Programme d'aide aux bateaux de pêche (PABP)

Le ministère des Pêcheries a mis sur pied le Programme d'aide aux bateaux de pêche en 1942. Son objectif était d'aider les pêcheurs canadiens à acheter leurs bateaux de pêche (cette mesure a été modifiée en 1976 pour inclure la modification ou la conversion des bateaux). Ce faisant, on entendait favoriser la modernisation de la flottille et l'amélioration de sa capacité de pêche. À l'origine, c'est dans le cadre des pêches de l'Atlantique que le Programme a eu le plus de répercussions, bien que tous les pêcheurs canadiens y aient été admissibles. Le Programme a finalement été interrompu en 1986 parce qu'il semblait avoir contribué à une surcapacité importante et n'avait plus de raison d'être valable.

En vertu du programme d'origine, le gouvernement versait à des conseils provinciaux de prêts de la région de l'Atlantique jusqu'à 165 $ la tonne brute pour l'achat d'un bateau dont la longueur se situait entre 55 et 60 pieds. Ce paiement pouvait aussi être versé pour des bateaux plus longs quand ils appartenaient à quatre pêcheurs ou plus. En vertu du règlement de 1961, la subvention était augmentée : les bateaux de plus de quarante pieds de longueur et de moins de 100 tonnes devenaient admissibles à une subvention de 250 $ la tonne.

Avant 1956, les dépenses réelles du programme étaient limitées. Cependant, au cours de l'année financière 1956-1957, elles ont atteint 390 000 $. Pendant les années suivantes, le nombre de bateaux subventionnés a augmenté considérablement. En 1961-1962, 39 bateaux ont reçu de l'aide, pour un total de 300 000 $ dollars. L'année suivante, 49 bateaux étaient admissibles, ce qui représentait un total de 500 000 $.

De plus, il existait une subvention pendant les années soixante, visant à encourager la diversification des pêches côtières. Elle assurait le paiement de 25 p. cent du coût approuvé de la construction d'un bateau de pêche mesurant entre 35 et 45 pieds de longueur. En 1969-1970, le ministère des Pêcheries et des Forêts a aidé à la construction de 44 bateaux, pour une mise de fonds totale de 565 000 $.

Après 1970, l'aide a été accordée à tous les bateaux, et non pas seulement aux bateaux de pêche en bois de la région de l'Atlantique. En vertu de ce nouveau programme, 35 p. cent du coût approuvé était assumé par le ministère des Pêcheries et des Forêts pour les bateaux

mesurant entre 45 et 75 pieds de longueur. Cette aide était versée directement aux propriétaires des bateaux. Le ministère de l'Industrie et du Commerce s'occupait des bateaux de 75 pieds et plus. Dans leur cas, l'aide (après approbation par le ministère des Pêcheries) était versée aux chantiers navals. Grâce à l'expansion du programme, on croyait que les flottilles de pêche du Canada arriveraient à mieux concurrencer les autres États pêcheurs. Au cours de la première année de fonctionnement, en 1970, 245 bateaux de pêche mesurant entre 45 et 75 pieds de longueur et 18 grands bateaux ont été subventionnés. L'année suivante, 4,2 millions de dollars ont été versés en subventions pour 286 petits bateaux et 5 millions de dollars pour 13 grands bateaux de pêche.

En 1975, une nouvelle politique était adoptée, limitant les demandes aux pêcheurs à temps plein, qui ne participaient pas à des pêches à accès limité. Les subventions pour les bateaux cette année-là ont atteint 4 millions de dollars. Toutefois, pour mettre un frein à l'expansion de la flottille du Pacifique, les subventions ont été suspendues pour les pêcheurs de la Colombie-Britannique (à la demande de l'industrie de la pêche). Là encore, l'aide accordée dans le cadre du programme se limitait aux pêches de l'Atlantique (et en eau douce).

Les figures 4 et 5 illustrent l'étendue de l'aide accordée aux pêcheurs entre 1975 et 1986. Le financement a varié entre 4 et 11 millions de dollars par année, pour un total de 5 215 bateaux. La subvention moyenne, par bateau était d'environ 13 000 $. A peu près 95 p. cent des subventions touchaient des bateaux de l'Atlantique, le reste étant allé aux pêches en eau douce.

Le Programme a été interrompu en mars 1986. Il avait été mis sur pied pour fournir aux pêcheurs des capitaux à un moment où il y avait peu de sources possibles. Étant donné la surcapacité de l'industrie canadienne de la pêche, le Programme devenait incompatible avec la nécessité de mettre un frein à l'augmentation du nombre de permis et de limiter l'accès.

Figure 4

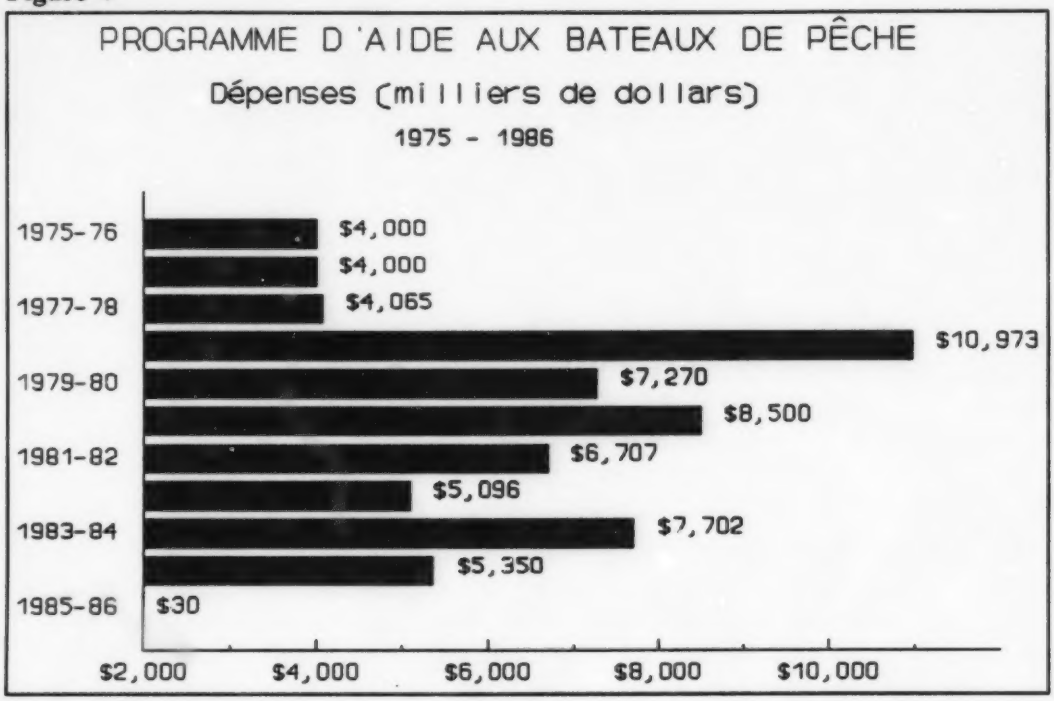
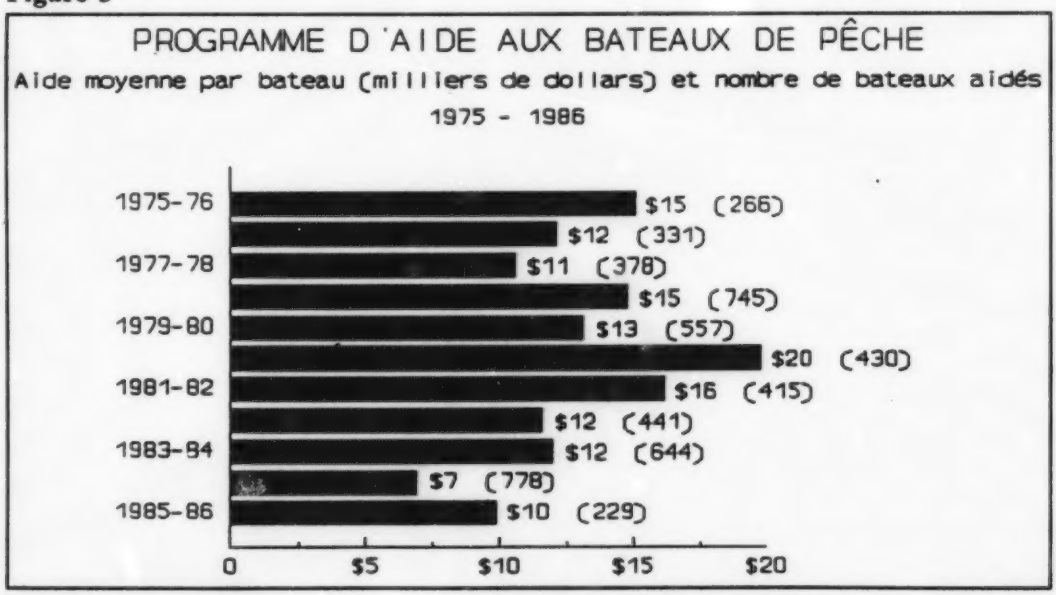


Figure 5



À compter du début des années quatre-vingt, une aide spéciale à la construction navale a aussi été accordée par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), en collaboration avec certaines provinces. On en a eu deux exemples en 1986 : une subvention du MEIR de 10,5 millions de dollars, dont l'équivalent était aussi fourni par la province, a été accordée pour la construction de 7 bateaux dans les chantiers navals de Marystown, à Terre-Neuve; une aide du MEIR de 2 millions de dollars, dont l'équivalent a été fourni par la province, a été versée pour la construction de 3 bateaux au chantier naval de Georgetown, à l'Île-du-Prince-Édouard. Ces subventions visaient à aider les chantiers navals canadiens à concurrencer leurs homologues fortement subventionnés d'outre-mer.

(i) Programme d'aide à la construction de navires (PACN)

Créé en 1975, le Programme d'aide à la construction de navires (PACN) a été l'un des nombreux programmes d'aide du secteur de la construction navale mis sur pied après la Seconde Guerre mondiale. L'aide a été apportée directement au chantier naval à compter de 1951. Elle visait à réduire les coûts élevés de production et à aider les chantiers canadiens à concurrencer les chantiers fortement subventionnés des autres pays. Les subventions directes à la production ont été interrompues en 1985.

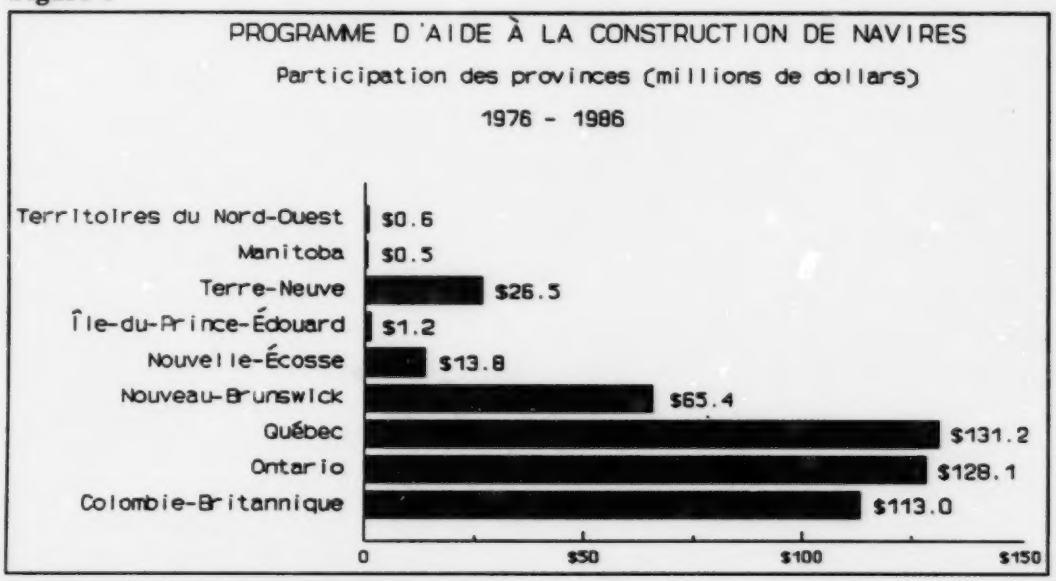
Le PACN comprenait deux éléments : le premier était l'aide à la production, décrite ci-dessous, et le deuxième, les subventions à l'amélioration du rendement (SAR). Les subventions à l'amélioration du rendement accordaient de l'aide aux chantiers navals pour moderniser leurs installations et leur matériel. Les chantiers pouvaient accumuler des crédits en vertu des SAR en investissant dans des immobilisations (telles que le matériel spécialisé de soudage et les grues) et pouvaient ainsi garder leurs crédits pour réduire parfois jusqu'à 50 p. cent, les investissements approuvés pour l'amélioration de la productivité. Chaque crédit correspondait à 3 p. cent du coût du bateau.

Le montant de l'aide a varié au cours des années. Pendant la période de 1961 à 1968, les bateaux comme les chalutiers de pêche de l'Atlantique, obtenaient des subventions de 50 p. cent. En 1968, elles ont été réduites à 35 p. cent. Quand le PACN a été lancé en 1975, le taux initial était de 14 p. cent pour les bateaux de plus de 75 pieds de longueur. On croyait alors que ce taux diminuerait de 1 p. cent par année jusqu'en 1981, alors qu'il se situerait à 8 p. cent. Cette situation ne s'est pourtant jamais présentée. En 1977, le taux a augmenté à 20 p. cent et s'est maintenu à ce niveau jusqu'en 1980. Il a baissé à 9 p. cent en 1980 et la limite annuelle des dépenses du programme a été établie à 74 millions de dollars pour chacune des années financières de 1981 à 1984. L'aide totale accordée entre 1980 et 1984 a atteint 433 millions de dollars, la moyenne annuelle étant de 70 à 75 millions. De ce total, à peu près 3 millions par année ont été versés pour la construction de bateaux de pêche.

Il faut bien comprendre que le PACN avait été créé pour aider l'industrie de la construction navale et non l'industrie de la pêche. L'aide accordée pour la construction des bateaux de pêche visait principalement des bateaux construits pour la transformation du poisson et représentait moins de 5 p. cent des dépenses annuelles totales du programme.

L'aide à la production dans le cadre du PACN a été suspendue pour les bateaux devant être livrés après le 30 juin 1985. La participation des provinces à ce programme, entre 1976 et 1986, est indiquée à la figure 6. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont obtenu le plus d'aide.

Figure 6



2. RABP : RÉGIME D'ASSURANCE DES BATEAUX DE PÊCHE (AUPARAVANT RÉGIME D'INDEMNISATION DES PÊCHEURS)

Le régime d'indemnisation des pêcheurs a été autorisé en 1953 pour accorder aux pêcheurs une assurance commerciale abordable. Il offrait aux pêcheurs une couverture pour les pertes ou les dommages graves aux bateaux et il a été élargi, en 1970, pour inclure les collisions avec une tierce partie. Ayant enfin pu récupérer d'un déficit au début des années quatre-vingt, le programme se maintient dans une position profitable depuis 1985 (voir figure 7).

Au cours de l'hiver de 1949, les pêcheurs de l'Atlantique ont été victimes de fortes tempêtes qui ont entraîné la perte de bateaux et d'engins. Par la suite, un groupe d'étude du ministère a examiné les régimes d'assurance pour les pêcheurs en tenant compte des risques particuliers auxquels faisaient face les pêcheurs et du coût des pertes. Ses conclusions ont été qu'il n'y avait pas d'assurance commerciale valable pour la plupart des pêcheurs propriétaires de petits bateaux et, lorsqu'il y en avait une, les primes en étaient très élevées. La dispersion des petits bateaux dans des centaines de collectivités de pêche augmentait encore les difficultés pour les compagnies d'assurance maritime commerciale d'accorder la couverture nécessaire aux pêcheurs.

Le Parlement a autorisé (par un règlement) le Régime d'indemnisation des pêcheurs en juillet 1953. Il confia alors l'administration du Régime à l'Office des prix des produits de la pêche, avec une prime annuelle de 1 p. cent de la valeur estimatif des bateaux.

Cette assurance pouvait être accordée à tous les pêcheurs côtiers exploitant des bateaux dont la valeur se chiffrait entre 250 $ et 7 500 $. La valeur maximale est passée à 10 000 $ en 1957, à 12 500 $ en 1963 et à 25 000 $ en 1968. Le Régime assurait à l'origine une indemnisation de 60 p. cent de la valeur estimatif en cas de perte totale de la valeur et de 85 p. cent des coûts de réparation qui dépassaient 15 p. cent de la valeur estimatif. En mars 1955, 2 360 bateaux étaient assurés par le Régime et, en 1960, le nombre total se situait à 5 560 bateaux.

La période initiale de fonctionnement a montré que les primes arrivaient presque à couvrir les coûts des demandes d'indemnité. Le Régime a été particulièrement efficace au cours des périodes difficiles comme celle de septembre 1954, quand l'ouragan Edna a causé des dommages considérables.

En 1970, la Direction de l'expansion industrielle du ministère des Pêcheries et des Forêts a été chargée de l'administration du RABP. Les primes ont été augmentées de un à un et demi pour cent pour les bateaux évalués à un maximum de 15 000 $, et à 2 pour cent pour les bateaux de plus de 15 000 $. Des dispositions ont été prises pour inclure certains gros bateaux. Au cours de l'année financière 1968-1969, le Régime a obtenu un surplus de 155 000 $ et, en 1971, la valeur minimale assurée pour les bateaux, a été portée à 500 $.

La protection a été étendue de façon à englober les pertes inhabituelles d'engins de pêche et de matériel. Au début, cette assurance était limitée aux casiers des pêcheurs de homard. Mais en 1966, elle a été élargie et comprenait les engins de pêche fixes, les installations à terre et le matériel utilisé pour la pêche. Cependant, elle a été éliminée en 1968 parce qu'elle était trop coûteuse et que peu de pêcheurs y souscrivaient. Dans la plupart des cas, l'adhésion à l'assurance des casiers à homard était limitée aux régions où les pertes étaient les plus fortes.

Le Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche a été modifié en 1975. Les changements dignes de mention étaient : l'introduction de taux de primes flexibles de façon à encourager financièrement le propriétaire de bateau à entretenir et à exploiter son bateau de manière sûre et efficace; une protection additionnelle pour les propriétaires de bateaux de pêche assurés, incluant le remboursement de dépenses raisonnables qu'a dû faire le propriétaire en tentant de sauver son bateau ou de réduire les dommages au minimum.[5]

Les années 1976 et 1977 ont été bonnes pour le Régime. Le nombre de bateaux assurés a augmenté et, une fois déduites les indemnités et les dépenses de fonctionnement, il y avait

---

[5]Régime d'assurance des bateaux de pêche, RAPPORT ANNUEL ET ÉTATS FINANCIERS, année terminée le 31 mars 1976, p.1

un surplus de revenu. L'expansion du fonds s'est poursuivie jusqu'en 1981, année où l'industrie de la pêche a subi des pertes six fois plus grandes qu'en 1978-1979. Les nombreuses demandes d'indemnité ont placé le Régime d'assurance en position de déficit avec une perte nette de 23 millions de dollars. Les primes ont donc dû être augmentées par la suite et la couverture a été refusée aux pêcheurs dont les dossiers d'indemnisation étaient particulièrement épineux. Cette situation s'est maintenue jusqu'en 1985, quand le Ministre a annoncé que le Régime devait désormais s'autofinancer. En 1988-1989, le montant net des primes s'élevait à 11,8 millions de dollars et le montant net des indemnisations à 7,1 millions de dollars.

La privatisation du Régime d'assurance des bateaux de pêche a été étudiée à plusieurs reprises. Les compagnies d'assurance mutuelles et privées ayant maintenant des couvertures pour les bateaux de pêche, on a souvent jugé que le programme d'assurance gouvernemental n'était plus nécessaire. En 1978, le gouvernement a annoncé son intention de le privatiser. On a donc chercher à obtenir l'approbation des pêcheurs assurés de créer des sociétés mutuelles. D'après un sondage entrepris par le RABP, 44 p. cent des pêcheurs approuvaient un régime mutuel, 42 p. cent voulaient maintenir le RABP, 6 p. cent voulaient une assurance commerciale et 8 p. cent demeuraient indécis. Les résultats ne manifestant pas de grande volonté de changement, aucune modification n'a été apportée.

Néanmoins, l'idée a refait surface en 1984. Une annonce concernant l'interruption du Régime a été faite vers la fin de 1984, mais à cause des préoccupations manifestées par l'industrie de la pêche, le Ministre est revenu sur sa décision en 1985. À cette époque, il avait noté que dès lors, le RABP devait obligatoirement recouvrer ses coûts. En 1989, l'idée a de nouveau été envisagée, puis abandonnée. Depuis 1985, le régime se maintient en position financière favorable. (Voir figure 7)

3. Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche

La Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche a été adoptée pour aider les pêcheurs à accéder à des conditions de crédit à court terme et à moyen terme, et d'améliorer leurs entreprises de pêche. Elle a été adoptée en 1955 pour une période initiale de 3 ans. Les modifications au cours des années l'ont maintenue active jusqu'en janvier 1987, période à laquelle elle a atteint la limite de sa garantie. En juin 1987, la Loi est donc venue à échéance et la Loi sur les prêts aux petites entreprises a été modifiée de façon à inclure les pêcheurs.

L'objectif de la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche était de faciliter l'obtention de crédit auprès des institutions prêteuses du secteur privé. Elle donnait au Ministre le pouvoir de garantir des prêts accordés aux pêcheurs par des institutions prêteuses pour l'amélioration de leur entreprise de pêche, offrant ainsi aux pêcheurs des conditions d'emprunt plus favorables. La figure 8 montre les montants totaux des prêts garantis entre 1957 et 1987.

Figure 7

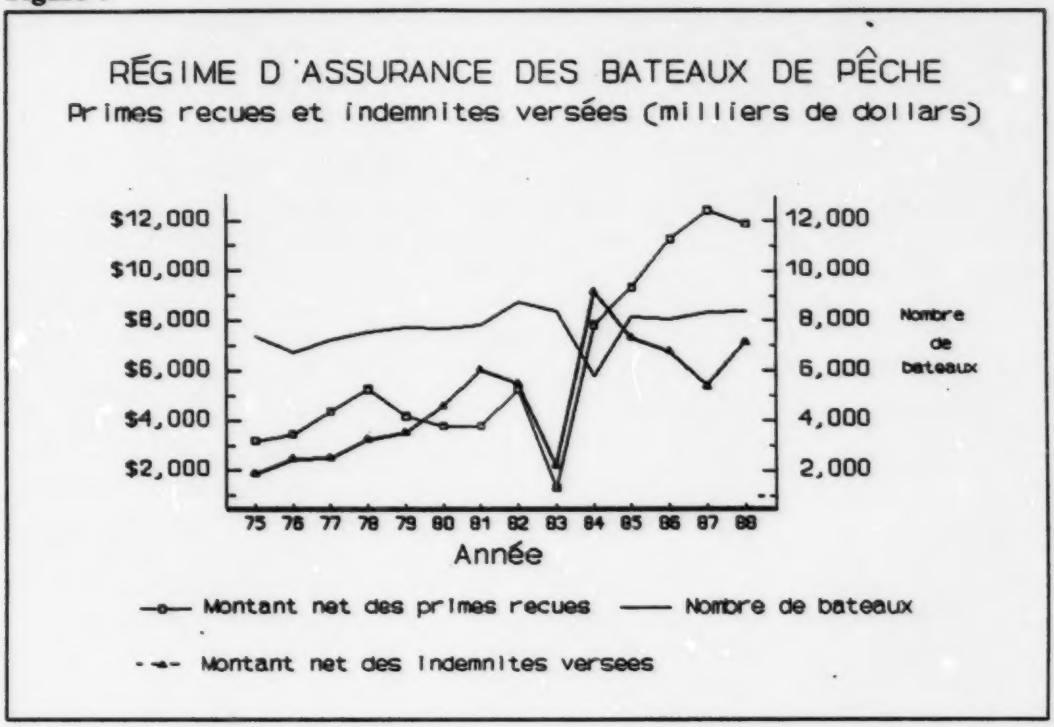
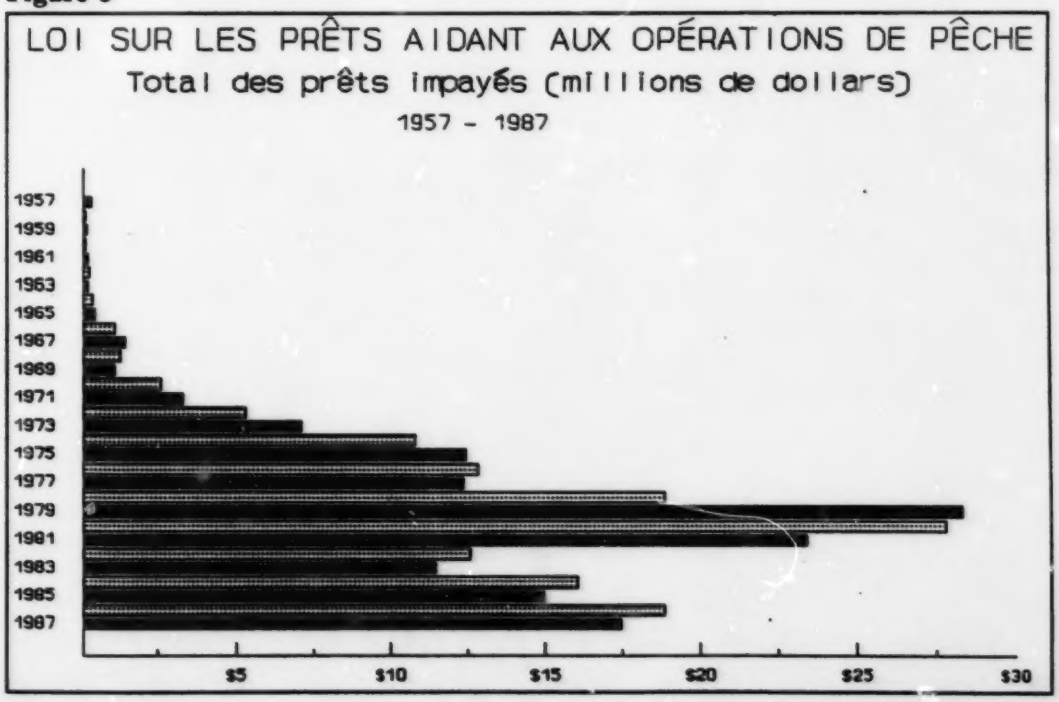


Figure 8



Une large gamme de prêts pouvait être obtenue en vertu de ce programme : pour l'achat, la construction, les réparations importantes ou encore le radoub des bateaux de pêche pour la construction, la réparation ou la modification d'un bâtiment requis par une entreprise de pêche du secteur primaire, et pour des travaux généraux reliés à l'exploitation ou à l'amélioration d'une entreprise de pêche du secteur primaire.[6]

Avant 1978, les conditions de remboursement incluaient un maximum de trois ans, mais en 1978, ce maximum a été porté à 15 ans. Les prêts devaient être garantis par un avoir à même les propres ressources du pêcheur. Avant 1978, les taux d'intérêts étaient fixés tous les six mois en fonction du rendement des obligations du gouvernement plus un pour cent. Après 1978, le taux d'intérêt maximal a été basé sur le taux préférentiel de base moyen des six plus grandes banques à charte plus un pour cent. Ce taux variait en fonction du taux préférentiel.

La limite fixée par le gouvernement a augmenté au cours des années. Pendant la dernière année d'application de la Loi, celle-ci pouvait garantir un total de 150 000 $ par emprunteur. La valeur moyenne des prêts garantis a varié de 1 099 $ en 1957 à 23 172 $ en 1987.
Au cours de la période de 1955 au 31 mars 1990, un total de 15,7 millions de dollars de réclamations ont été versés aux banques pour des prêts non remboursés par les emprunteurs, dont 766 142 $ ont été recouvrés.

4. Aide aux pêcheurs indiens

De 1968 à 1988, quatre projets ont été mis de l'avant en Colombie-Britannique pour mettre un frein à la baisse de participation des pêcheurs indiens à la pêche commerciale.[7] Le financement de ces programmes (42,7 millions de dollars) a été assuré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord et le ministère des Pêches et des Océans.

(i) Programme d'aide aux pêcheurs indiens

Le Programme d'aide aux pêcheurs indiens (PAPI) a fourni des subventions et des prêts aux pêcheurs autochtones pour l'amélioration de leurs bateaux. L'objectif était d'accroître la rentabilité et la mobilité de la flottille de pêche des autochtones, afin que ceux-ci puissent concurrencer efficacement la flottille des non-autochtones. Le programme a été créé en 1968 et a été interrompu en 1979. Environ 16 millions de dollars ont été dépensés en vertu de ce programme.

---

[6]RAPPORT ANNUEL, Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche, 1987, p.5

[7]Voir Native Brotherhood of British Columbia et Native Fishing Association, A Comprehensive Plan to Increase Native Participation in the British Columbia Fishing Industry, juillet 1989, p.4.

(ii) Programme d'aide d'urgence aux pêcheurs indiens

Le Programme d'aide d'urgence aux pêcheurs indiens a versé 4 millions de dollars en aide financière aux pêcheurs commerciaux autochtones en 1981. Les conditions économiques du début des années 1980 (taux d'intérêts, prix du carburant et prix des bateaux élevés) ont placé beaucoup de pêcheurs commerciaux autochtones dans une situation financière difficile. Le Programme visait à aider les pêcheurs à traverser cette période.

(iii) Northern Native Fishing Corporation

La Northern Native Fishing Corporation a été créée en 1982. Au début des années quatre-vingt, les grandes entreprises de pêche ont cessé de louer leurs bateaux. Comme beaucoup de pêcheurs autochtones louaient les bateaux de ces entreprises, il leur a fallu acheter des bateaux pour pouvoir continuer à pêcher. La Corporation a aidé 3 conseils de bande du Nord à acheter 243 bateaux de pêche aux filets maillants et 253 permis de la B.C. Pakers Ltd. Une subvention fédérale de 11,7 millions de dollars a servi à cette fin. Trois millions ont servi à l'amélioration des bateaux et aux frais d'exploitation, le reste ayant été utilisé pour l'achat des bateaux.

(iv) Programme de la Native Fishing Association

Le Programme de la Native Fishing Association a été mis sur pied en 1986 pour aider les pêcheurs commerciaux autochtones qui éprouvaient des difficultés financières. Il a également servi à assurer la formation en gestion des affaires des pêcheurs autochtones, afin de les aider à améliorer leurs activités. Le financement initial du Programme de 11 millions de dollars a été fourni par le gouvernement fédéral. Ces fonds ont servi à établir un fonds de prêts renouvelables à l'intention des pêcheurs autochtones.

5. Aide fiscale

Des dispositions pour l'amortissement fiscal accéléré ont été introduites après la Seconde Guerre mondiale par le ministère de l'Industrie et du Commerce, en vue d'encourager la croissance dans le secteur canadien de la construction navale. Ces dispositions permettaient aux propriétaires de bateaux d'amortir les coûts d'immobilisation de leur bateau sur trois ans (quatre ans à partir de 1982) au lieu de la période antérieure de 15 ans. La récupération de l'amortissement par la vente d'un bateau était imposable, mais il était possible d'éviter cela si les gains étaient réinvestis dans la construction d'un nouveau bateau. Ces dispositions d'amortissement rapide ont sans aucun doute contribué à l'activité dans le domaine de la construction des bateaux pendant la période de l'après-guerre et continuent probablement de le faire aujourd'hui. Il y a aussi des crédits d'impôts à l'investissement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les investisseurs peuvent déduire une fraction variable du nouvel investissement, de l'impôt autrement payable l'année de l'acquisition (les taux varient selon les régions).

Les pêcheurs peuvent aussi obtenir des remises de taxe d'accise sur les achats de carburant et de matériel.

6. Programme de rachat des permis pour la pêche du saumon dans le Pacifique

Ce programme a été lancé en juillet 1971 et suspendu en mai 1974. Il a ensuite été remis en oeuvre en 1980-1981. Il fait partie du plan global de contrôle des permis de pêche du saumon visant à réduire la flottille par l'achat et le retrait des bateaux à l'égard desquels ont été délivrés des permis. Les droits de permis ont été doublés, afin de financer le programme. Pendant la période initiale, en 1971, le programme a permis de retirer 362 bateaux au coût de 6 millions de dollars. Pendant la période finale, en 1981, il a fallu dépenser 2,9 millions de dollars pour retirer 36 bateaux. Le Programme a probablement permis de retirer les bateaux les moins efficaces de sorte qu'il a probablement eu peu d'effet à long terme sur la capacité.

Bien que la Commission sur la politique des pêches du Pacifique (Commission Pearse) ait recommandé une politique continue de retrait des bateaux dans le cadre de la pêche du saumon[8], aucune n'a été mise en oeuvre jusqu'à maintenant.

D. AIDE VISANT LES INSTALLATIONS

1. Aide à la réfrigération du poisson

Une aide à la congélation et à la réfrigération du poisson a été offerte de 1949 à 1980 et, de nouveau, vers la fin des années quatre-vingt. L'aide actuelle est offerte en vertu des accords d'expansion économique et régionale (ententes auxiliaires en matière de pêche) entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Un règlement a été adopté en 1949 pour favoriser la mise en place d'installations d'entreposage des appâts et de congélation en vue d'augmenter l'approvisionnement en appâts des pêcheurs. L'aide pouvait s'élever à un maximum de 75 p. cent des coûts, sans dépasser 10 000 $, pour un même demandeur, lui permettant de maintenir et d'exploiter des installations d'entreposage ou de congélation des appâts pour les pêcheurs.

En 1972, le ministère a entrepris une évaluation en vue de déterminer les besoins supplémentaires d'installations de réfrigération du poisson et de fabrication de la glace. Par la suite, le **Programme d'aide à la réfrigération du poisson** a été lancé en vertu de la Loi sur le développement de la pêche, en décembre 1973. Il a pris fin en mars 1980. Il visait à accorder de l'aide financière pour les installations d'entreposage et de fabrication de la glace, ainsi que pour l'isolation et le matériel de réfrigération à bord des bateaux; des projets destinés à améliorer le matériel de manutention à bord des petits bateaux côtiers; et la promotion de l'utilisation de méthodes de séchage mécanique et par le soleil pour le calmar. Son objectif était de réduire au minimum la détérioration du poisson. Les coûts devaient être partagés également entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la

---

[8]Voir le rapport final de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, Trading the Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes, 1982, p.115.

contribution fédérale maximale pour chaque installation ne dépassant pas 25 000 $. Au cours des trois premières années, un total de 4,2 millions de dollars a servi à acquérir du matériel pour les usines et les bateaux.

En 1977, le paiement maximal par installation était passé à 50 000 $. Au cours des deux années financières suivantes, 4 millions de dollars ont été versés, mais l'aide a diminué par la suite.

Il y avait aussi un **Programme de manutention des prises à quai**, mis en oeuvre par le Conseil du trésor en 1977, et auquel on a mis fin en 1981. Ce programme a servi à donner 13 millions de dollars à la pêche côtière de Terre-Neuve pour du matériel comme des palans, des trieurs et des conteneurs isolés.

2. Service des appâts de Terre-Neuve

Au nombre des conditions en vertu desquelles Terre-Neuve est devenue la dixième province du Canada, le Ministère se chargeait du maintien du Service des appâts de Terre-Neuve. Ce programme, mis en oeuvre en 1934 par la Commission du gouvernement de Terre-Neuve s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui.

Le Programme comprend l'acquisition, l'entreposage, la distribution et la vente au détail de produits servant d'appâts, provenant de tout un réseau d'installations. Les appâts sont achetés par le gouvernement puis revendus à des prix inférieurs aux pêcheurs. Le coût net de l'exploitation de ce programme se situe habituellement entre un et deux millions de dollars par année.

3. MEER, MEIR : ministère de l'Expansion économique régionale (devenu plus tard le ministère de l'Expansion industrielle régionale)

L'aide fédérale aux usines de transformation du poisson dans la région de l'Atlantique a commencé au début des années soixante sous les auspices de l'Office de développement de la région de l'Atlantique (ODRA), qui a été créé en 1962 et a reçu 100 millions de dollars de financement en 1963 (montant porté par la suite à 150 millions de dollars). L'objectif de l'ODRA était d'encourager la croissance et l'expansion économique dans la région de l'Atlantique. Il y avait à l'époque un certain nombre d'autres programmes fédéraux visant à réduire les disparités économiques régionales (telles que l'**Office de développement du Cap-Breton**), mais leur soutien pour l'industrie de la pêche était relativement faible. Le principal programme de l'ODRA consistait à fournir des fonds pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau des activités industrielles. Bien des usines de traitement du poisson ont ainsi reçu des sommes à cette fin au cours des années soixante. L'infrastructure de l'industrie de la pêche a aussi été financée en vertu d'autres projets de l'ODRA. Vers la fin de la décennie, les programmes de l'ODRA ont été étendus pour inclure la promotion des exportations.

Quand le **ministère de l'Expansion économique régionale (MEER)** a été créé en 1969, les fonctions de l'ODRA, comme beaucoup d'autres programmes d'expansion régionale, ont été cédées à ce ministère. Le MEER a été créé parce qu'on voulait donner la priorité à

l'expansion régionale et qu'il fallait une vue d'ensemble pour la planification et la coordination des programmes. Le MEER a aussi absorbé d'autres programmes, tels que l'**Agence de développement régional**, le **Fonds de développement économique rural (FDER)**, la **Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (LARDA)** et le **Programme de développement des entreprises (PDE)**.

Les programmes du MEER prévoyant la conclusion d'ententes de développement fédérales-provinciales ont été mis en oeuvre en 1974. Des ententes-cadres de développement (ECD) ont été signées pour dix ans avec toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, où un plan d'ensemble de développement de quinze ans a été signé en 1969. Les ECD englobaient des programmes spécifiques conjoints dans le cadre d'**ententes auxiliaires**. Au mois d'avril 1981, 117 ententes auxiliaires avaient été conclues, pour des sommes fédérales de 3 milliards de dollars. Les accords conclus en vertu du **Programme spécial de la LARDA**, aussi administré par le MEER, venaient compléter les ECD. Ces accords incluaient une aide financière pour les personnes désavantagées, particulièrement les groupes d'ascendance indienne et inuit.

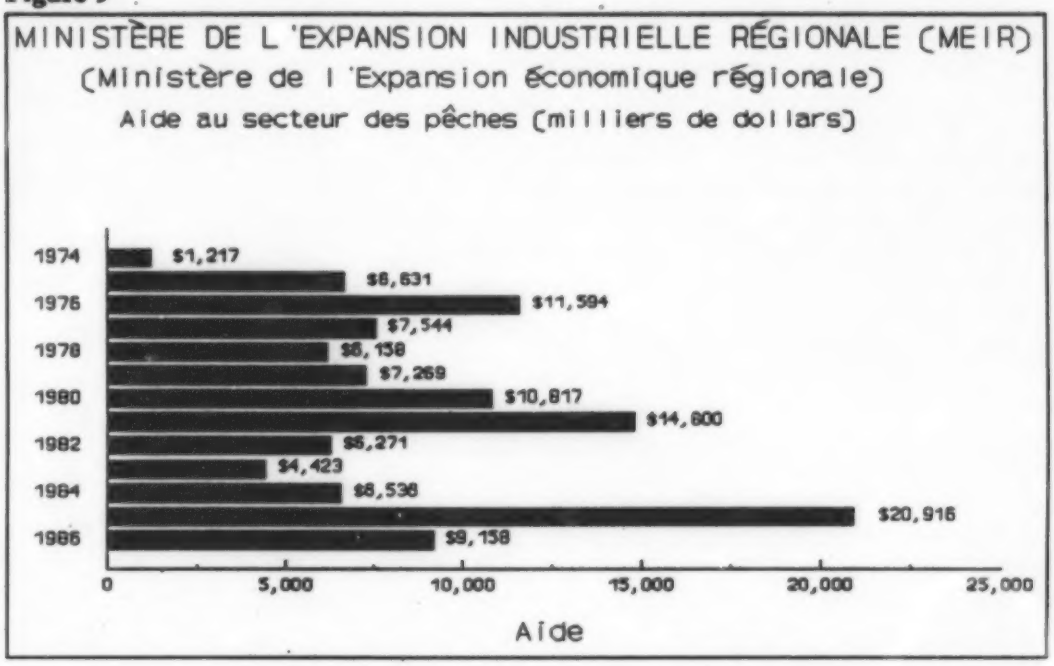
Le **ministère d'État au Développement Économique et régional (MEDER)** a été créé en 1979 à titre de nouvel organisme central. En vertu de ses pouvoir, des **Ententes de développement économique et régional (EDER)** ont été conclues avec les provinces et les territoires pour remplacer les ECD. Au milieu de 1984, quand le MEDER a été démantelé, la responsabilité de ces accords a été transférée au ministre de l'Expansion industrielle régionale. En vertu des EDER, des **ententes auxiliaires en matière de pêche** ont été conclues avec chacune des provinces de l'Atlantique. Des comités de gestion composés de représentants fédéraux et provinciaux en nombre égal ont été créés pour administrer chaque entente auxiliaire. Les ministères participants étaient représentés au sein du comité. La plupart des programmes des pêches visaient l'expansion générale des ressources. Les projets de démonstration, la formation, l'amélioration de la productivité, l'augmentation de l'efficacité énergétique, l'établissement d'infrastructure pour des installations communes, l'amélioration de la qualité, la modernisation, les normes de manutention et d'entreposage, etc.

Les principaux programmes du MEER visant à aider l'industrie de la pêche au cours des années soixante-dix, ont été le **Programme de subventions au développement régional (PSDR)** et le **Plan d'ensemble de développement global de l'Î.-P.-É.** ainsi que les ECD pour Terre-Neuve. Une aide limitée à la construction d'installations de traitement du poisson a été accordée au cours des années 1970 dans le cadre d'un accord spécial en vertu de la LARDA, conclu avec la Colombie-Britannique. En 1982, par suite des préoccupations croissantes au sujet de l'excédant de capacité de traitement dans le cadre des pêches de l'Atlantique, on a décidé de mettre fin à l'aide à la construction de nouvelles usines et à l'expansion des usines. Cependant, on a continué à financer la conversion d'usines, la modernisation et les installations qui visaient à produire de nouveau produits.

En 1983, le **ministère de l'Expansion industrielle régionale** a été créé par la réunion du **ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC)** et du MEER. Au début des années quatre-vingt, le **Programme de développement industriel et régional (PDIR)** a remplacé d'autres programmes, tels que le Programme de développement des entreprises et le

Programme de subventions au développement régional. L'aide à l'industrie de la pêche, en vertu de ces programmes, entre 1973 et 1986, est illustrée à la figure 9.

Figure 9



E. SERVICE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Le Parlement a établi un crédit au développement industriel en 1950, afin de pouvoir mettre en oeuvre les programmes de développement pour l'aide aux pêcheurs et à l'industrie de la pêche en général. De 1950 à 1955, le crédit a été administré directement par le bureau du sous-ministre des Pêcheries. Des projets comme la pêche exploratoire de nouveau stocks de poissons et la mise au point de matériel et d'engins de pêche et de traitement ont alors pu être mis en oeuvre.

Un service distinct, ayant son propre directeur, a été créé en 1955. Ses principales fonctions étaient d'appliquer les résultats des recherches scientifiques et d'encourager l'adoption des nouvelles techniques de pêche, de traitement et de distribution. L'organisation du service comprenait une section technique, une section des bateaux et engins et une section des services spéciaux. La philosophie de l'expansion des pêches, des années cinquante aux années soixante-dix, a été d'améliorer la position du Canada au sein des principaux pays pêcheurs et d'accroître les retombées économiques pour l'industrie canadienne de la pêche.

Au cours de la première année (1955-1956), environ quinze projets ont été financés, représentant des dépenses totales pour le ministère d'environ 430 000 $. Les dépenses de l'année suivante sont passées à plus de 640 000 $. En 1956-1957, un comité a été formé pour coordonner le travail relié aux projets de développement industriel du ministère des Pêcheries et du Conseil consultatif de recherche sur les pêcheries.

Vers la fin des années cinquante, mis à part de nombreux projets technologiques concernant les bateaux et les engins, le service de développement industriel a mis en oeuvre des projets de pêche exploratoire et parrainé des conférences fédérales-provinciales en vue de trouver des moyens de moderniser les flottilles de pêche de l'Atlantique. Il a aussi administré une usine de transformation à Valleyfield (Terre-Neuve) pour mettre au point des méthodes de traitement du poisson salé. Il a entrepris des projets reliés à des nouveau produits, à l'emballage et au transport du poisson. Une des grandes réussites de cette époque a été le chalut mésopélagique, qui a d'abord été utilisé en Colombie-Britannique avant d'être introduit dans les pêches de l'Atlantique. Des systèmes d'eau de mer réfrigérée ont été mis en place pour préserver le poisson pendant l'entreposage et le transport.

Le service s'est occupé de l'administration du Règlement sur l'aide aux bateaux de pêche et du Règlement sur l'aide à l'entreposage des appâts congelés. Il était aussi chargé de donner des conseils sur les travaux maritimes et les aides à la navigation.

Au milieu des années soixante, le Service de développement industriel a participé à plus de 100 projets différents, appliquant les nouvelles technologies à la recherche et à la capture du poisson et à la plupart des autres facettes de l'industrie. Le Service a participé activement à l'expansion et au développement des secteurs de la pêche du crabe et du hareng, vers la fin des années soixante et a contribué à administrer le **Programme de réinstallation des pêcheurs de Terre-Neuve**. Il s'agissait là d'un programme provincial visant à faciliter la réinstallation de pêcheurs de nombreuses collectivités de pêche dans des plus grands centres de Terre-Neuve. Entre 1965 et 1970, 7,4 millions de dollars au total ont été versés, dont 5 millions par le gouvernement fédéral. Pendant ces 5 années, 3 240 familles ont été réinstallées. En 1970, ce Programme a été transféré au ministère de l'Expansion économique régionale.

C'est en vertu de la Loi sur le développement de la pêche qu'ont été adoptés les programmes du Service de développement industriel, après son adoption, en 1966. Avant cela, le financement était obtenu par l'entremise d'un processus de "crédits utilisables" obtenus en vertu de diverses lois portant affectation de crédits.

En 1973, les pêches exploratoires ont permis de découvrir des stocks importants de capelan sur les bancs de Terre-Neuve et de maquereau au large de la côte nord-est de Terre-Neuve. L'année suivante, un grand programme de 1,3 million de dollars a été mis en oeuvre conjointement avec le ministère de l'Expansion économique régionale afin d'établir une pêche du capelan. Un autre programme établi en 1972 et visant à convertir les chalutiers conventionnels à pêche par le côté en chalutiers à pêche arrière, plus efficaces, s'est poursuivi.

De 1965 à 1975, le service a réalisé 830 projets. De ce nombre, 226 portaient sur les méthodes et le matériel de pêche, 145 sur l'exploration des stocks de poissons, 80 sur la conception des matériaux et la propulsion des bateaux, 174 sur le traitement et la création de produits, 104 sur le développement en général, 34 sur l'aquiculture, 26 sur la mise au point du matériel électronique et 40 sur la formation et l'information des pêcheurs et des travailleurs d'usines.

En 1975, le Service de développement industriel était démantelé.

F. COMITÉS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE ET MESURES COOPÉRATIVES DES ANNÉES SOIXANTE

En 1959, le Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique était formé; il comprenait les sous-ministres des administrations fédérales et provinciales. Un comité semblable a été créé pour les pêches de l'Ontario et, en 1964, des comités étaient formés pour les pêches des Prairies et celles de la Colombie-Britannique. Ces comités devaient coordonner les programmes d'intérêt commun et aider à l'expansion ordonnée des pêches. Les comités se réunissaient au moins une fois par année pour étudier les principales questions de politique.

La première Conférence fédérale-provinciale des ministres sur l'expansion des pêches a eu lieu à Ottawa, en janvier 1964. Il s'agissait de la première de plusieurs conférences fédérales- provinciales parrainées conjointement par le ministère des Pêcheries et les autorités des pêches des provinces de l'Atlantique. Selon les conclusions de cette Conférence, les ressources halieutiques canadiennes étaient suffisantes pour soutenir l'expansion à long terme de l'industrie. Par conséquent, les ministres ont jeté les bases d'un programme visant à améliorer les prises et les techniques de transformation, à élargir les marchés et à réduire les incertitudes au niveau des prix. Les principes étaient semblables à ceux qui étaient appliqués en agriculture.

En 1966, le Service de développement industriel du ministère des Pêcheries a parrainé deux conférences fédérales-provinciales. Une conférence sur la pêche du hareng de l'Atlantique a suscité beaucoup d'intérêt, même chez les pêcheurs de la Colombie-Britannique où les ressources de hareng étaient à la baisse. Une conférence sur les bateaux de pêche hauturière a permis de se pencher sur de nouvelles théories relatives à la conception, à la sécurité et à l'efficacité des nouveau bateaux.

En 1967-1968, d'autres conférences ont eu lieu sur les protéines du poisson et les matériaux de construction des bateaux de pêche. En 1969-1970, les conférences ont porté sur le crabe de l'Atlantique et l'automatisation au sein de l'industrie de la pêche.

Au total, le Service a parrainé neuf conférences pendant cette décennie. Ce sont elles qui ont été à la base d'une consultation bien plus grande au cours des années soixante-dix et quatre-vingt.

G. L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Quand la Loi sur l'assurance-chômage a été adoptée en 1940, son objectif était de maintenir un certain revenu pendant les périodes temporaires d'interruptions d'emplois. L'admissibilité était donc limitée par un certain niveau de salaire. La période des prestations était aussi limitée et seul le chômage involontaire était assuré. Le programme, tel qu'adopté en 1940, n'était pas un programme universel de soutien du revenu. Aucun soutien n'était accordé aux travailleurs autonomes, comme les pêcheurs; on expliquait cette situation par la trop grande facilité avec laquelle les travailleurs autonomes auraient pu manipuler leurs périodes de chômage à leur avantage.

L'admissibilité à l'assurance-chômage a été étendue à la plupart des travailleurs saisonniers en 1950, mais les pêcheurs sont demeurés inadmissibles jusqu'en 1957. Après sept ans d'études et des demandes de plus en plus grandes de pêcheurs qui exigeaient un "traitement égal", le Parlement a adopté un règlement sur les prestations d'assurance-chômage dans le secteur de la pêche en 1957. Les pêcheurs étaient maintenant admissibles, puisqu'on considérait les acheteurs comme leurs employeurs. Les prestations pouvaient être versées aux pêcheurs seulement pendant la période du 1er janvier au 15 avril.

La Loi sur l'assurance-chômage de 1970 a été adoptée pour s'assurer que les programmes d'assurance-chômage étaient compatibles avec d'autres programmes de sécurité sociale et pour éliminer les écarts et les chevauchements. De plus, elle visait à s'assurer que les travailleurs pourraient mieux faire face aux périodes de transition (période entre deux emplois) et réintégrer le marché du travail. Le Livre blanc, sur lequel était basée la Loi, recommandait que les travailleurs autonomes ne soient pas inclus, puisque le programme visait à aider ceux qui se trouvaient entre deux emplois. Cependant, les pêcheurs autonomes continuaient à pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage. Leur admissibilité allait être maintenue pendant 3 années au cours desquelles le gouvernement allait mettre au point un programme, sans aucun lien avec la Loi sur l'assurance-chômage, mais visant à les protéger contre les incertitudes de l'industrie de la pêche.

En 1971, le gouvernement autorisait donc la création d'un nouveau programme pour remplacer le programme d'assurance-chômage des pêcheurs. A partir du milieu de 1971 et jusqu'au début de 1974, cependant, les travaux d'établissement du nouveau programme ont été suspendus. En 1974, le travail a repris parallèlement à l'examen de la sécurité sociale.

Les pêcheurs autonomes trouvaient les règlements existants discriminatoires, régressifs et peu appropriés aux besoins de l'industrie. En réponse à ces critiques et aux problèmes dans le cadre de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, le règlement a été modifié à l'automne de 1976. Le nouveau règlement permettait de commencer les prestations plus tôt (la semaine du 1er novembre plutôt que la semaine du 1er décembre) et autorisait le paiement de prestations régionales prolongées pendant la période du 1er novembre au 15 mai (semaines additionnelles de prestations selon le taux de chômage de la région). Les plans d'établissement d'un programme de remplacement pour l'assurance-chômage des pêcheurs ont encore une fois été suspendus.

En novembre 1978, le gouvernement rejetait une proposition d'amendement à la Loi de l'assurance-chômage pour retirer l'admissibilité des pêcheurs. La Commission de l'assurance-chômage a alors étudié la possibilité de fixer les primes à un niveau plus approprié, basé sur les bénéfices de la pêche qui dépassaient de loin les contributions des pêcheurs et des producteurs.

Deux grands changements ont eu lieu en 1980. Le pêcheur et sa femme devenaient admissibles séparément. Auparavant, si le mari et la femme travaillaient ensemble, leurs revenus étaient regroupés, de sorte qu'ils ne pouvaient réclamer séparément l'assurance-chômage. Une décision, qui faisait suite à de nombreuses plaintes auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, a permis d'inclure les femmes séparément de leur mari. Les coûts additionnels pour l'assurance-chômage étaient évalués à 7,3 millions de dollars en 1981.

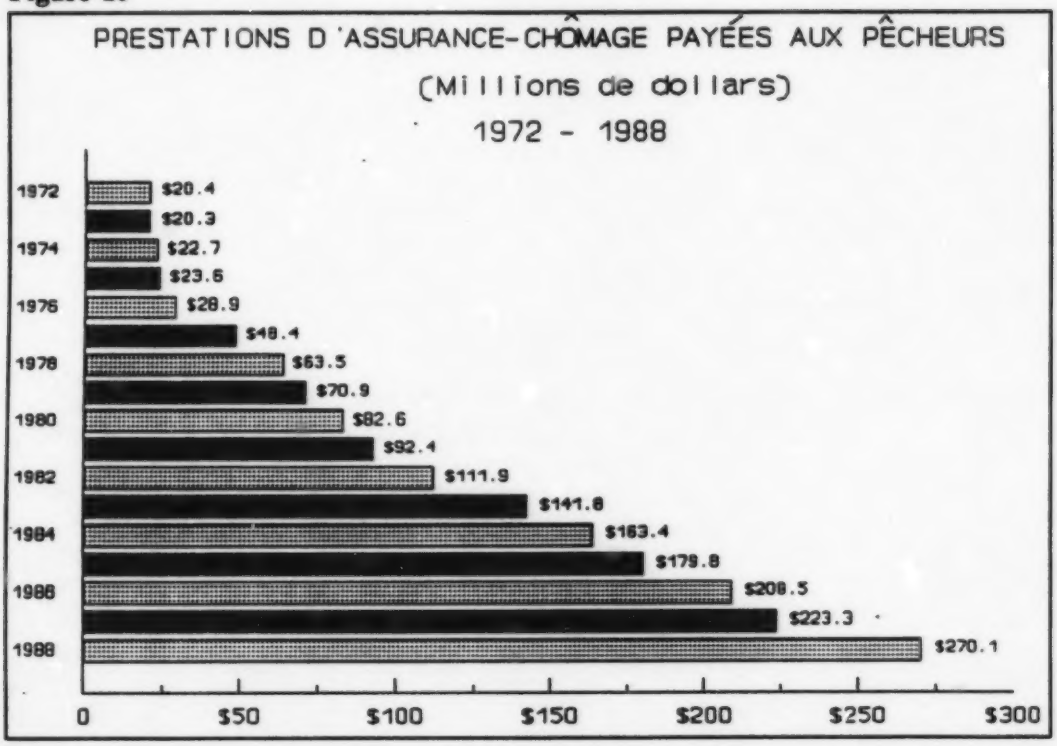
Le deuxième changement important a été l'obligation pour le programme d'assurance-chômage de s'auto-financer, le paiement des frais de fonctionnement provenant des contributions des employés et des employeurs. Toutefois, le gouvernement fédéral a contribué à verser des prestations aux pêcheurs autonomes, reliées aux prestations régionales prolongées, de même qu'à ceux qui ont suivis des séances de formation approuvée ou qui ont participés à des projets de création d'emploi. Tous ceux-ci étaient exclus des dispositions concernant l'auto-financement.

En vertu des programmes d'assurance-chômage, les pêcheurs étaient admissibles aux prestations selon leurs activités de pêche. Ceux qui travaillaient comme employés étaient admissibles aux prestations régulières (tout comme les employés des usines de transformation). Les pêcheurs autonomes étaient admissibles aux prestations du Programme (distinct) d'assurance-chômage des pêcheurs, soit comme pêcheur "saisonnier" ou "à l'année". Les pêcheurs "à l'année" devaient avoir travaillé pendant 20 semaines (à la pêche ou à autre chose) au cours des 52 dernières semaines sur un bateau désigné par la Commission comme un bateau de pêche à l'année. Les pêcheurs "saisonniers" devaient avoir à leur actif 10 semaines d'emploi assurable pour être admissibles en vertu du Programme d'assurance-chômage des pêcheurs (au moins 6 semaines doivent être passées à pêcher). Au contraire des pêcheurs à l'année qui sont admissibles à l'assurance-chômage pendant toute l'année, les pêcheurs saisonniers reçoivent des prestations seulement pendant la saison morte (les pêcheurs d'été sont admissibles du 1er novembre au 15 mai et les pêcheurs d'hiver, du 15 mai au 1er novembre).

Comme pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage ordinaire, les pêcheurs sont aussi admissibles à une prolongation des prestations selon la région. Les semaines supplémentaires de prestations dépendent du taux d'assurance-chômage d'une région. Ceux qui sont admissibles à des prestations dans des régions où le taux d'assurance-chômage est très élevé peuvent recevoir 32 semaines supplémentaires de prestations d'assurance-chômage. Les pêcheurs saisonniers, cependant, sont généralement limités à 29 semaines de prestations à cause du règlement sur l'assurance-chômage.

La figure 10 illustre les montants des prestations d'assurance-chômage versées aux chômeurs depuis 1972. La plupart des pêcheurs font leur demande d'assurance-chômage avec un nombre minimum de semaines assurables. Ainsi, une petite partie des prestations sont véritablement financées par les bénéficiaires. En 1987, par exemple, la contribution en primes des pêcheurs et des producteurs (leurs "employeurs") a été de 17 millions de dollars, tandis que les prestations payées aux pêcheurs ont atteint 223 millions de dollars.[9] En 1988, des prestations de 225,7 millions de dollars ont été versées aux travailleurs d'usines. Au début de la décennie (1980) à peu près 6 millions de dollars ont été recueillis en contributions, contre 82,6 millions de prestations versées.

Figure 10



Source: Statistiques sur l'assurance-chômage, supplément annuel ou mensuel 73001, 1988. Catalogue 73202F supplément annuel, Statistique Canada, P.24.

---

[9]En 1988, 225,7 millions de dollars en prestations d'assurance-chômage ont été reçues par des travailleurs d'usines.

D'autres changements au Programme d'assurance-chômage sont entrés en vigueur en janvier 1990, mais ils ne touchent guère les pêcheurs, sauf que les versements d'assurance-chômage des pêcheurs seront, dans l'avenir, assujettis aux dispositions d'auto-financement. Cette décisi a est importante parce que les primes versées au Programme d'assurance-chômage des pêcheurs ont été considérablement moindres que les prestations. Puisque cet écart doit être comblé à même le compte d'assurance-chômage à l'avenir, ce sont les autres Canadiens qui paieront des primes plus élevées selon les surplus du programme régulier d'assurance-chômage.

L'assurance-chômage a apporté un soutien social important, mais beaucoup de critiques lui reprochent d'avoir aussi nui à la gestion des pêches et aux attitudes positives face au travail. Il ne fait aucun doute que le soutien sur une grande échelle a changé pour toujours l'économie de Terre-Neuve et probablement contribué à créer certains problèmes endémiques de l'avenir.

AIDE SPÉCIALE

Comme il a été mentionné précédemment, l'industrie de la pêche est un secteur cyclique qui doit faire face à des conditions météorologiques et biologiques incertaines. De plus, les revenus tirés de la pêche sont souvent faibles. Après quelques mauvaises saisons de pêche, les pêcheurs n'ont pas suffisamment de semaines d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Cette situation se présente dans des endroits précis, presque chaque année, dans la région du Canada atlantique.

Devant cette situation, le gouvernement fédéral a souvent créé des programmes d'emploi pour favoriser l'admissibilité à l'assurance-chômage. Les projets spéciaux fournissent donc de l'emploi aux pêcheurs et aux travailleurs d'usines qui ont besoin de quelques semaines supplémentaires pour être admissibles à l'assurance-chômage. De 1986 à 1989, le gouvernement fédéral a donc fourni 24,2 millions de dollars d'aide semblable au secteur de la pêche.

En 1984 et 1985, les glaces ont retardé les activités de pêche à Terre-Neuve, au Labrador et le long de la côte Nord du Québec, au printemps. En réponse à cette situation, le gouvernement fédéral a accordé une aide financière d'une valeur de 3,8 millions de dollars et de 5,3 millions de dollars en 1984 et 1985 respectivement.

III. PÉRIODE SUIVANT L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE PÊCHE, 1977-1983

L'établissement de la limite de pêche à 200 milles a entraîné des changements importants au niveau de la gestion des pêches du Canada. Des négociations internationales avec les pays pêcheurs étrangers, des pratiques de conservation sévères et des plans globaux de gestion des pêches ont été mis en place afin d'accroître l'exploitation du poisson au Canada.

La demande de fruits de mer est demeurée forte tout au long de 1977 et 1978, tandis que les exportations augmentaient. En 1981, toutefois, l'industrie de la pêche de l'Atlantique connaissait une fois encore des difficultés financières. Les flottilles de pêche qui avaient connues une expansion considérable vers la fin des années 1970 faisaient maintenant face à un excédent de capacité et à une hausse rapide des coûts. Les entreprises de traitement étaient sous-capitalisées et confrontées à des taux d'intérêt élevés et à de faibles marchés.

Au début des années quatre-vingt, l'industrie du saumon de la Colombie-Britannique a subi les contre-coups d'une forte alerte au botulisme. En Belgique, une personne a perdu la vie et d'autres sont tombées malades après avoir consommé du saumon rose en conserve de l'Alaska. Un autre cas d'empoisonnement par le botulisme a été rapporté aux États-Unis en 1982. Ces incidents ont sonné l'alarme dans bien des pays, et beaucoup de produits ont été rappelés; évidemment, il s'est ensuivit une longue période de ventes au ralenti. Les marchés du saumon ont aussi été touchés au début des années 1980 par une très grande offre mondiale causée par les productions records de l'Alaska (vers la fin des années quatre-vingt, les résultats des très grandes augmentations de saumon d'élevage (particulièrement en Norvège) ont commencé à avoir des effets, qui vont probablement dominer les marchés du saumon dans les années quatre-vingt-dix).

À cause des mauvaises conditions de l'industrie, le gouvernement a entrepris des examens de l'industrie des deux côtes - la Commission Pearse sur la côte ouest et le groupe d'étude Kirby sur la côte est.

A. LE GROUPE D'ÉTUDE (KIRBY) SUR LES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE

Le groupe d'étude sur les pêches de l'Atlantique, aussi connu sous le nom de groupe d'étude Kirby d'après son président (maintenant sénateur) Michael Kirby. Le groupe d'étude avait pour mandat de définir les mesures nécessaires à la santé à long terme de l'industrie, de même que les mesures répondant à des besoins spécifiques pour les grandes entreprises. Après un an d'étude et de consultation intensive, le groupe a publié son rapport en 1982. Il contenait cinquante-sept recommandations touchant les questions internationales, la pêche, les usines en manque de ressources, les pêches dans le Nord, le contrôle de la qualité, les marchés portuaires, la productivité, la rentabilité, la commercialisation, les revenus des pêcheurs, l'aide financière, la pêche du hareng et les consultations de l'industrie. Toutes ces recommandations ont donné suite à des mesures (même si elles n'ont pas été acceptées dans leur totalité).

Il est intéressant de noter que dans le cas de cette crise de l'industrie, le groupe d'étude a recommandé que le gouvernement restructure les entreprises et investisse des capitaux qui pourraient plus tard être recouvrés. Cette démarche contrastait avec l'aide financière directe accordée au cours des crises antérieures. Cette recommandation s'ajoutait aux 57 déjà incluses dans le rapport du groupe d'étude.

En ce qui a trait à la productivité, le groupe a recommandé que l'aide à l'expansion régionale continue d'être orientée non plus vers la construction d'usines, mais vers

l'accroissement de la rentabilité. Cette recommandation a été par la suite incluse aux lignes directrices du PDIR établies par le MEIR. Le groupe a aussi recommandé que l'on accorde la priorité à la recherche et au développement pour les programmes d'aide gouvernementale et que les organismes, tels que le Conseil national de recherches y participent. Cette recommandation a aussi été appliquée, en particulier pour les programmes de développement du MPO.

Au niveau de la commercialisation, le groupe d'étude a recommandé que des permis soient délivrés aux exportateurs et qu'une commission et des conseils de commercialisation soient créés. De plus, il a recommandé de mettre l'accent sur la promotion générique. Certaines sommes limitées ont été consacrées à la promotion, mais le financement de la promotion générique a été limité par les coupures de budget de 1986.

Un autre important nouveau système a été recommandé pour stabiliser les revenus des pêcheurs, le financement étant assuré par les contributions des pêcheurs et du gouvernement fédéral. Ce projet a été rejeté par les ministres fédéraux et provinciaux des pêches (à une conférence des premiers ministres de 1985). Après avoir convenu que les revenus dans le domaine des pêches étaient faibles et souvent inappropriés, ils ont jugé que la fluctuation moyenne, d'année en année, était insuffisante pour justifier la création de ces programmes.

Le groupe d'étude a recommandé qu'il n'y ait aucune aide spéciale pour le remplacement des bateaux, mais que les pêcheurs puissent acheter des bateaux de la source la plus économique possible. Par conséquent, on a mis fin au Programme d'aide à la construction des bateaux de pêche et retiré le tarif douanier à l'importation des bateaux de plus de 100 pieds de longueur. Il reste encore cependant un tarif douanier de 25 p. cent sur l'importation des bateaux de moins de 100 pieds.

B. LA COMMISSION (PEARSE) SUR LA POLITIQUE DES PÊCHES DU PACIFIQUE

En janvier 1981, le Dr. Peter Pearse était nommé chef de la Commission devant faire rapport sur la politique des pêches de la côte canadienne du Pacifique.

Le mandat de cette étude était aussi très vaste. Il incluait l'état des stocks, la conservation et l'expansion des ressources, la gestion des pêches, les permis pour la flottille et les droits de permis. La Commission a procédé à deux séries d'audiences et reçu 193 présentations d'organisations et de parties intéressées. Son rapport final, publié en septembre 1982, contenait de nombreuses recommandations, dont certaines touchaient des changements fondamentaux à la politique.

Il y a eu des recommandations sur la gestion de l'habitat du poisson, la gestion des stocks, le secteur de l'exploitation, les pêches des indiens, les mécanismes de la politique, de même que les ententes entre le gouvernement fédéral et la province de la Colombie-Britannique.

Une des recommandations centrales du groupe concernait un nouveau système de délivrance de permis incluant des permis cessibles à période fixe et un système de soumissions concurrentielles pour les privilèges de pêche. A cause des fluctuations extrêmes, d'année en année, de la taille des stocks de saumons et de harengs, le système de contingents individuels ne pouvait s'appliquer à ces pêches. Par conséquent, des mesures spéciales étaient recommandées pour soutenir les programmes existants d'accès limité et réduire les flottilles de ces pêches de 50 p. cent d'ici dix ans. Dans d'autres pêches restreintes, un système de contingents personnels cessibles a été recommandé. La United Fishermen and Allied Workers Union a lancé une campagne vigoureuse contre le système proposé, arguant qu'il mènerait à une concurrence pour les permis et à la dévastation de collectivités de pêche. Le gouvernement n'a pas pris de mesure à la suite de ces recommandations. Toutefois, on les étudie encore, en partie à cause du succès des contingents individuels transférables en Nouvelle-Zélande.

Dans le domaine de l'aide aux pêches, la Commission a jugé que certains programmes avaient encouragé l'expansion de la capacité de pêche et constituait un gaspillage de l'argent des contribuables. La Commission songeait dans ce cas particulièrement aux subventions pour la construction de bateaux de pêche, telles que le Programme d'aide à la construction de navires, à l'amortissement accéléré pour les nouveau bateaux et au Programme de prêts d'amélioration aux pêcheurs.

C. RESTRUCTURATION DU SECTEUR DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE

La Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique a été adoptée le 30 novembre 1983. Elle faisait suite aux recommandations du groupe d'étude Kirby qui demandait une aide financière pour les grandes entreprises de pêche qui connaissaient alors de grandes difficultés financières.

Fisheries Product International Limited (FPI) a été créée le 31 décembre 1984 par le regroupement de douze entreprises reliées au secteur de la pêche du Canada atlantique : Fishery Products International Limited, Fishery Products (St. Anthony), Fishery Products (Harbour Breton) Limited, The Lake Group Limited, John Penny & Sons Limited, North Atlantic Fisheries Limited, Great Harbour Deep Seafood Limited, New Fishco Limited, T.J. Hardy Company Limited, Marlake Limited, Caribou Fisheries Limited, and Cariboo International Limited.

FPI a été considérée comme devant stabiliser la pêche à Terre-Neuve par le regroupement et la restructuration des entreprises de pêche qui avaient été incapables de survivre indépendamment. A l'origine, la FPI était dirigée par une société de portefeuille qui appartenait à 63 p. cent au gouvernement du Canada, à 26 p. cent au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et à 11 p. cent à la Banque de Nouvelle-Écosse. Par un appel public à l'épargne, FPI est repassée au secteur privé en 1987. Dans l'ensemble, la restructuration de FPI a coûté au gouvernement fédéral 63 millions plus 168 millions de dollars avant la privatisation. L'entreprise qui en est ressortie n'avait essentiellement

aucune dette, afin qu'elle puisse être dans une bonne position pour faire face aux crises de bien des années à venir.

National Sea Products Limited (NSP) a été restructurée en février 1984, à la suite de l'intervention d'un groupe minoritaire d'actionnaires du secteur privé.[10] Cette restructuration a cependant demandé un financement direct de 130 millions de dollars : 20 millions du secteur privé, 10 millions du gouvernement fédéral, 25 millions de la province de la Nouvelle-Écosse et 75 millions de la banque Toronto-Dominion. De plus, pour retirer la dette à la banque de Nouvelle-Écosse pour un certain nombre d'immobilisations (appartenant à H.B. Nickerson) le gouvernement fédéral a engagé 80,5 millions de dollars de plus à NSHOLDCO Limited en échange d'actions ordinaires. NSHOLDCO Limited est une société de portefeuille créée par le gouvernement fédéral et la banque de Nouvelle-Écosse. Elle a été réorganisée et incorporée en National Sea Products en mars 1988, ce qui a augmenté la part du bloc d'actions du gouvernement fédéral dans l'entreprise.

En avril 1988, les actionnaires de NSP étaient Scotia Investments Limited (26 p. cent), le gouvernement du Canada (20 p. cent), Halifax Developments Limited (19 p. cent) et la banque de Nouvelle-Écosse (14 p. cent), les autres actions étant détenues par de petits investisseurs et le grand public.

Au cours de l'année financière 1983-1984, le gouvernement du Canada a aussi acquis Pêcheries Canada Inc., une société de portefeuille pour Pêcheries Cartier Inc., à Québec (au coût d'environ 31,5 millions de dollars). Cette entreprise a été privatisée en 1985.

D. EXPANSION DES PÊCHES

Le Conseil du Trésor a demandé au MPO de préparer, en 1978, un plan prévoyant la transition des programmes antérieurs de "récupération" à des programmes "d'expansion". Le document qui en a résulté prévoyait le rétablissement des pêches et l'accroissement des transferts technologiques. Une importante modification a été apportée à la politique : les programmes d'expansion mis en oeuvre au cours des années quatre-vingt n'avaient pas la même philosophie qu'au cours des années soixante et soixante-dix. Ils étaient plutôt axés sur la concurrence, la rentabilité, la productivité et l'ajout de valeur à l'échelle nationale.

Les dépenses pour les projets d'échanges technologiques entre 1978 et 1981 se sont élevées à 12,3 millions de dollars. En 1981-1982, une large gamme de projets incluait des dépenses de 6,5 millions de dollars pour les programmes d'expansion et 2,3 millions pour les programmes de sous-ententes en vertu des EDER. Une aide a été apportée à l'amélioration de la qualité, l'amélioration de la productivité, la réduction de la

---

[10]Voir Stephen Kimber, Net Profits, the Story of National Sea, Nimbus Publishing Limited, Halifax (N.-E.), p.253.

consommation de carburant, l'amélioration des méthodes de traitement et l'évaluation des ressources.

Les trois sous-ententes quinquennales des pêches en vertu des EDER, qui étaient administrées conjointement par le MEER et le MPO à cette époque étaient les suivantes : le Programme de la côte du Labrador, avec un financement de 13,5 millions, le Programme du sud-est du Nouveau-Brunswick, avec 2,7 millions de dollars, et le Programme de développement des pêches de l'Île-du-Prince-Édouard, incluant un financement de 7,0 millions de dollars. L'aide, dans le cadre de ces programmes, visait les engins de pêche, le matériel de traitement, les installations d'entreposage à froid, les chafauds communautaires et les projets d'agriculture. En plus des ententes auxiliaires en matière de pêche, l'aide à l'expansion du MPO s'est élevée à plus de 7,0 millions de dollars par année entre 1982 et 1985.

En 1983, un plan de pêche était approuvé pour le Québec. Il résultait du rapatriement des pouvoir fédéraux relativement aux pêches québécoises (recommandé par la Commission Kirby). Il incluait un financement de 135,2 millions de dollars sur cinq ans (de 1983 à 1988) et portait sur des sujets tels que l'expansion des ressources, l'amélioration de la flottille, la création de produits et l'expansion du nord du Québec. Un bureau régional du Québec a été créé au sein du ministère des Pêches et des Océans.

En 1983-1984, un programme de "capital de récupération" a été mis sur pied incluant une composante de pêche de 43,9 millions de dollars. Le programme visait à faciliter la récupération économique. Le financement était réparti de la façon suivante : Nouvelle-Écosse, 6,9 millions de dollars pour la fabrication et l'entreposage de la glace, la qualité de l'eau industrielle et l'électricité; Québec, 29,7 millions de dollars pour les installations de salage et d'entreposage des appâts, de déchargement et de fabrication de la glace; Terre-Neuve, 3,0 millions de dollars pour deux centres de services maritimes; Nouveau-Brunswick, 2,2 millions pour le déchargement du poisson et 2,1 millions pour la planification, la mise en oeuvre et la coordination.

En 1984, des ententes auxiliaires en matière de pêche ont été signées avec le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard incluant des fonds de 45 millions et de 10,5 millions respectivement. Ces ententes ont expiré en avril 1989.

En 1988, le Canada et le Québec ont conclu une entente auxiliaire triennale en matière de pêche de 17,5 millions de dollars, en vertu de l'EDER du Québec. Une entente quinquennale pour la pêche côtière a aussi été signée pour Terre-Neuve (60 millions de dollars).

En 1989, des ententes avec le Nouveau-Brunswick (20 millions de dollars) et l'Île-du-Prince-Édouard (16 millions de dollars) ont été conclues pour remplacer des ententes auxiliaires en matière de pêche qui étaient sur le point d'expirer. Ces ententes comprenaient des programmes d'amélioration de la qualité, de la rentabilité de la pêche et de l'industrie du traitement du poisson, d'adoption de nouvelles technologies de pêche, d'élargissement de la base de ressources et d'accroissement de la production d'espèces sous-utilisées.

IV. ENTREPRISES DEPUIS 1984

A. LE GROUPE D'ÉTUDE (NIELSEN) SUR L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Le gouvernement a créé un groupe d'étude sur l'examen des programmes (le groupe d'étude Nielsen) en 1984, pour examiner les dépenses à l'échelle du gouvernement. Comme dans les autres secteurs, des représentants de l'industrie et du gouvernement ont participé à la composante des pêches.

Pour ce qui est de l'industrie de la pêche, le groupe d'étude a noté que le labyrinthe de programmes d'aide gouvernementaux et de règlements a nui à la capacité des pêches canadiennes de s'adapter aux forces du marché et a réduit son caractère concurrentiel.[11] Il a indiqué qu'après l'extension de la compétence en matière de pêche à 200 milles, le gouvernement fédéral a dépensé environ un milliard de dollars par année à divers programmes afin de soutenir l'industrie qui générait des sommes de deux milliards de dollars. Le groupe d'étude a aussi mentionné la possibilité de l'imposition par les États-Unis de droits compensatoires. Il conclut que l'industrie de la pêche pourrait être profitable si elle n'avait pas à assumer le fardeau maximum du bien-être social.

Le rapport indique qu'il faudrait réduire la taille et le mandat du MPO pour l'orienter principalement vers la conservation et les services de base, afin d'augmenter au maximum les retombées économiques.

A la suite du rapport, le MPO a subi une période de "coupures". Le personnel et les budgets ont été réduits, d'abord à l'administration centrale, puis dans les régions. Les services de commercialisation ont été substantiellement réduits en taille et s'occupent surtout des besoins analytiques du gouvernement. Le Centre alimentaire des pêches et le Programme de promotion national sont disparus et quelques autres fonctions ont été transmises à l'industrie et au Programme de développement du marché des exportations (Affaires extérieures).

B. PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ DES EXPORTATIONS

Le Programme de développement du marché des exportations (PDME) a été créé en 1971 pour encourager les entreprises canadiennes à vendre leurs produits et services sur les marchés étrangers. Il est administré par Affaires extérieures et Commerce international Canada, en collaboration avec Industrie, Sciences et Technologie Canada (autrefois MEIR). L'aide financière fournie dans le cadre du programme a pour objet de réduire les risques

---

[11]V., Rapport de l'équipe d'étude au groupe d'étude sur l'examen des programmes, Natural Resources Program from Crises to Opportunity, Ottawa, p.27.

qu'entraîne l'entrée sur de nouveaux marchés étrangers et sert aussi à diverses activités de promotion. Elle est accordée pour participer à des expositions commerciales à l'étranger, pour faire des études de marchés étrangers, pour financer des visites d'acheteurs étrangers au Canada et pour entreprendre certaines activités spéciales.

Le Programme de développement du marché des exportations du poisson a été mis sur pied en 1983, en réponse aux recommandations du groupe d'étude Kirby sur les pêches de l'Atlantique. L'objectif du programme était d'encourager les entreprises canadiennes à commencer à vendre du poisson de fond et du hareng sur les marchés étrangers, ou à y accroître leurs ventes. Les risques financiers sont partagés entre les entreprises et le gouvernement, celui-ci pouvant aller jusqu'à 50 p. cent des coûts. Cette aide doit être repayée si l'entreprise réussit à établir de nouveaux marchés. Les fonds affectés au Programme visaient à permettre à l'industrie de relever le défi de l'établissement de programmes satisfaisants de promotion et de commercialisation.[12]

Le Programme a été mis en oeuvre dans la région du Canada atlantique en 1983 et en Colombie-Britannique en septembre 1984. Il a peu duré à cause des critiques du groupe d'étude sur l'examen des programmes. Ainsi, à l'automne de 1985, le Programme de développement du marché des exportations du poisson a pris fin, ce qui n'a pas empêché l'industrie de la pêche d'obtenir des fonds du Programme de développement du marché des exportations. Le financement a été versé par l'entremise d'autres programmes du PDEM.

La réaction au programme avait en réalité été modeste pour de nombreuses raisons. Beaucoup d'entreprises qui faisaient des demandes d'aide n'étaient pas admissibles au programme des exportations de poisson, mais au programme des exportations de produits alimentaires, parce que leurs projets n'étaient pas directement liés au poisson de fond ou au hareng. La hausse du dollar canadien et la baisse de la demande sur les marchés internationaux du poisson ont aussi contribué à diminuer la demande. En outre, les exigences du programme relatives aux informations détaillées sur les ventes et les renseignements financiers ont découragé les petites entreprises. Les subventions provinciales étaient généralement plus faciles à obtenir et les pêcheurs plus aptes à demander de l'aide dans le cadre des programmes provinciaux.

C. INDUSTRIE SCIENCES ET TECHNOLOGIE CANADA - AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE ET BUREAU DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie du Canada a été créé en 1989 par l'intégration du ministère d'État à la Science et à la Technologie et du MEIR. Le nouveau mandat du MIST met l'accent sur la nécessité d'accroître la portée concurrentielle

---

[12]Report to the Interdepartmental Meeting on Trade Promotion Program Management on PEMD FISH, 29 octobre 1984, p.1.

de l'industrie canadienne et de promouvoir son excellence dans les sciences. Le MIST a lancé une campagne dans le secteur des pêches afin d'améliorer la concurrence de l'industrie au niveau international à long terme. L'expansion économique régionale dans la région du Canada atlantique et dans l'Ouest canadien, qui dépendait du MEIR, est passée à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et au Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest.

1. Agence de promotion économique

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a été créée en 1987 à titre de programme spécial quinquennal d'expansion économique pour la Canada atlantique. Quelque 1,05 milliard de dollars ont été affectés au Programme pour les cinq ans. L'APECA a deux principales activités. Le Programme d'action, qui a financé des projets de l'industrie de la pêche dans des circonstances où le projet ne pouvait accroître le volume de produits du poisson. Le financement a servi à des assurances prêts, des réductions d'intérêts, des innovations technologiques et la modernisation de matériel et d'usines. Le Programme d'action de l'APECA faisait suite à deux précédents programmes : le Programme de développement industriel et régional et le Programme des entreprises de l'Atlantique. Le Programme d'action devait durer cinq ans, jusqu'en 1992, mais a été prolongé jusqu'en 1994. Aucun autre financement n'a été cependant approuvé au moment de l'annonce de la prolongation.

Cinq ententes auxiliaires en matière de pêche existent pour le Québec et les provinces de l'Atlantique (voir la section précédente sur l'expansion des pêches. Les ententes auxiliaires contiennent des programmes visant à améliorer certains éléments de la flottille, à améliorer la qualité, à exploiter des espèces sous-utilisées et à économiser l'énergie; ils sont administrés conjointement avec le MPO.

L'aide à la transformation du poisson de l'Atlantique a augmenté radicalement depuis 1986. En vertu du Programme d'action, près de 30 millions de dollars ont été engagés pour divers projets reliés à la pêche dans les provinces de l'Atlantique en 1988 et en 1989 seulement. Une partie de ces sommes ont probablement permis d'accroître la capacité de traitement et, par conséquent, d'aggraver les problèmes actuels dans le domaine des pêches.

2. Diversification de l'économie de l'Ouest

Le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest a été créé en 1987 pour faciliter l'expansion dans l'Ouest du Canada. Cet organisme administre le Fonds de diversification de l'économie de l'Ouest de 1,2 milliard de dollars et apporte de l'aide à l'amélioration de la productivité de l'industrie canadienne dans l'Ouest.

Le Bureau a aidé l'industrie de la pêche en affectant 53 millions de dollars au Programme de mise en valeur des salmonidés de la Colombie-Britannique, en aidant à l'amélioration des ports pour petits bateaux (par exemple en vertu de l'entente de l'île South Moresby) et en aidant les industries connexes à mettre au point de nouveaux produits. Le Bureau a aussi aidé à l'aquiculture par l'entremise de l'entente auxiliaire Canada-Colombie-

Britannique sur les mesures d'encouragement pour le développement économique et régional des petites entreprises.

V. RÉSUMÉ

L'aide générale aux pêches canadiennes a augmenté de façon importante après la Seconde guerre mondiale et a diminué par la suite, particulièrement au cours des années quatre-vingt. L'aide avait d'abord été accordée pour faciliter la commercialisation, pour satisfaire aux exigences des pêcheurs, fournir des installations de manutention et traitement du poisson, et encourager l'expansion industrielle régionale et la restructuration des entreprises.

Les objectifs de cette aide ont changé avec le temps. Immédiatement après la guerre, des programmes ont été mis sur pied pour aider l'industrie à faire la transition avec la période de paix. Au cours de la décennie qui a suivie (1950) de nouveaux programmes visaient à aider l'expansion industrielle puisqu'on s'est rendu compte que le secteur des pêches pouvait connaître une grande expansion. Les programmes des années soixante et soixante-dix visaient l'expansion économique rurale, le gouvernement ayant mis l'accent sur les disparités régionales. Au cours des années quatre-vingt, la philosophie de l'expansion a changé d'orientation, cherchant plutôt à accroître l'efficacité, la productivité et les innovations technologiques. Cependant, même avec ces changements, la capacité de pêche et de traitement de l'industrie ont augmenté substantiellement.

Les fluctuations de l'industrie ont été la raison d'être d'une grande partie de l'aide qui y a été accordée et, d'une certaine façon, peuvent aussi avoir été le résultat de cette aide. En favorisant l'accroissement excessif de la capacité de pêche et du traitement, les programmes d'aide ont probablement accentué les cycles et augmenté la dépendance à l'égard des fonds publics.

VI. ÉPILOGUE

Le présent rapport a été préparé à l'automne de 1989; à l'hiver de 1990 une autre "crise" faisait son apparition dans le secteur des pêches de l'Atlantique. C'est là une autre de la longue suite de crises résultant des cycles dont on a parlé au début du présent document.

La crise actuelle est liée aux ressources plutôt qu'au marché, mais a de plus grandes répercussions que beaucoup de ses prédécesseurs. Ainsi, la situation actuelle reflète les effets cumulatifs de plusieurs facteurs : les stocks de morue du Nord sont plus restreints qu'on l'avait précédemment évalué, la surexploitation extrême de plusieurs espèces (particulièrement l'aiglefin) sur le plateau Scotian et sur les bancs de Terre-Neuve, de même que les problèmes de ressources et de marché pour des espèces de mollusques et de crustacés comme le crabe et le homard. Même l'aquiculture n'a pas été épargnée cette fois-ci. La surproduction massive, principalement en Norvège et en Écosse en 1989, a eu

une influence sur le marché non seulement pour le saumon de culture, mais aussi pour le saumon sauvage.

Les grandes "crises" précédentes, celle qui a mené à la Commission Kirby et la restructuration massive de l'industrie de l'Atlantique, étaient essentiellement financières. Les entreprises hauturières ont une base faible : peu d'immobilisations et des dettes toujours croissantes. Quand les taux d'intérêts augmentent substantiellement, elles sont tout simplement incapables de faire face à la situation.

Les signes de danger annonciateurs de la situation des ressources ont commencé à apparaître d'abords en 1987. Mes ils ont été camouflés par la prospérité de l'époque et on n'en a pas tenu compte par la suite. Depuis, les ressources ont continué à diminuer et la santé financière d'un certain nombre d'intervenants est gravement remise en question; il est évident qu'on ne réalise certainement pas encore toute l'ampleur de cette crise.

A l'automne de 1989, le gouvernement du Canada a annoncé les premières mesures, incluant 130 millions de dollars pour les travailleurs et les collectivités affectées par la fermeture d'usines. Cette réponse était basée sur des programmes existants qui ont été réorientés pour atténuer les difficultés causées par les fermetures d'usines. En 1990, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé un important programme de 580 millions de dollars, réparti sur cinq ans. Il inclut une aide aux particuliers touchés par la situation actuelle et des dépenses visant à améliorer la recherche scientifique, l'application réglementaire et la surveillance. Il y a en outre des programmes d'aide visant l'expansion des pêches d'espèces sous-utilisées et la diversification des économies régionales. Au moment de la rédaction, les détails de ces programmes n'étaient pas encore tout à fait définis.

BIBLIOGRAPHIE

Office de développement de la région de l'Atlantique, *Rapports annuels, 1963 - 1968*, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale.

Baker, Deborah May, *The Fishing Vessel Assistance Program in Nova Scotia. Historical Perspective and Economic Analysis*, Kingston : Queen's University, thèse inédite, 1983.

Office canadien du poisson salé, *Rapports annuels, 1971 - 1988.*

Commission of Inquiry into Freshwater Fish Marketing, Rapport, Canada, 1966.

Commission sur la politique des pêches du pacifique - *Pour remonter le courant - une nouvelle politique des pêches canadiennes*, Vancouver : ministre des Approvisionnements et des Services, 1982.

Cranford-Dawe, Gerry M., *Inventory of Financial Assistance Programs to the Fishing Industry*, préparé pour le ministère des Pêches et des Océans, Région de Terre-Neuve, novembre 1979.

Crowley, R.W., W.I. Brown, 1989, Canada's Pacific Fisheries - Issues in Business Development, 11 p., procès-verbal de la conférence sur les pêches en bordure du Pacifique, Business Development & Policy Conference, University of Alaska, Anchorage, 1989.

Crowley, R.W., Warren Brown et Jean LeVert, *The Role of Crown Corporations in the Canadian Fishery*, Ottawa : ministère des Pêches et des Océans, 1990 (en préparation).

Ministère de l'Environnement, Service des Pêches et de la mer, *Rapports annuels, 1971 - 1974*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Ministère de l'Environnement (ministre d'État - Pêches), *Rapports annuels, 1974 - 1976*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Ministère des Affaires extérieures, *CANADEXPORT*, Affaires extérieures et Commerce international Canada, 15 novembre 1989, vol. 7, n° 17.

Ministère des Affaires extérieures, *Programme de développement des marchés d'exportation - Un programme d'aide financière aux exportateurs canadiens*, Ottawa : Affaires extérieures, 1988.

Ministère des Pêches et des Océans, *Rapports annuels, 1930 - 1988*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Ministère des Pêches et des Océans, *Fishing Vessel Assistance Program to be Phased Out*, 7 février 1986, communiqué NR-HQ-86-07 E.

Ministère des Pêches et des Océans, *Loi sur le développement des pêches - Rapport annuel, 1972 - 1987*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services.

Ministère des Pêches et des Océans, *Loi sur les prêts aux opérations de pêche - Rapport annuel, 1987-1988*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services.

Ministère des Pêches et de l'Environnement, *Service des pêches et de la mer, Rapports annuels, 1976 - 1979*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Résumés des ententes-cadres de développement et des ententes auxiliaires fédérales-provinciales actuellement en vigueur*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1981.

de Silva, K.E.A., *An Economic Analysis of the Shipbuilding Industry Assistance Program*, Discussion Paper No. 351, Ottawa : Conseil économique du Canada, 1988.

Dingledine Gary, *A chronology of response. The evolution of Unemployment Insurance from 1940 à 1980.* Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, pour Emploi et Immigration Canada, 1981.

Emploi et Immigration Canada, *Une stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre canadienne*, Ottawa : Affaires publiques et Politique stratégique et Planification, 1989, IN-008/4/89.

Emploi et Immigration Canada, *La stratégie de mise en valeur de la main d'oeuvre*, avril 1989, communiqué E&I 2014E(11-85).

Emploi et Immigration Canada, 1987, *Prestations d'assurance-chômage - pêcheurs*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1987.

Office des prix des produits de la pêche, *Rapports annuels, 1947 - 1988*,.Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services.

Régime d'assurance des bateaux de pêche, *Rapports annuels et états financiers, 1953 - 1988*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services.

Office de commercialisation du poisson d'eau douce, *Rapports annuels, 1979 - 1988*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Grady, Patrick et D. Maclean, *An Income Stabilization Program for Fishermen: Its Need, Feasibility and Cost*, Rapport pour la Direction générale de l'analyse économique et commerciale, Ottawa : ministère des Pêches et des Océans, 1989.

Kimber, Stephen, *NET PROFITS: The Story of National Sea*, Halifax : Nimbus Publishing Co., 1989.

Mitchell, C.L., *The Zero Base Review Report on the Fishing Vessel Insurance Plan*, Ottawa : ministère des Pêches et des Océans, 1977.

Native Brotherhood of British Columbia, *A Comprehensive Plan to Increase Native Participation in the British Columbia Fishing Industry*, Vancouver : The Native Fishing Association, juillet 1989.

Nicholson, Peter, J., *A Retrospective on Atlantic Fisheries Restructuring 1979 - 1987*, Notes non publiées pour un colloque du ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, 17 mars 1988.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Financial Support to the Fishing Industry*, Paris, 1980.

Proskie, John, *Fishing Vessel Subsidy and Loan Programs in Canada*, Document présenté au 6e Annual Fishermen's Forum, 4 mars 1967, Kingston, : University of Rhode Island.

Schrank, W., N. Skoda, N. Roy et E. Tsoa, *Government Subsidies to the Newfoundland Fishery 1972/73 - 1980/81*, rapport non publié pour Pêches et Océans Canada, 21 mars 1983.

Statistiques Canada, *Statistiques sur l'assurance-chômage*, diverses années, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, *Navigating Toubled Waters - A New Policy for the Atlantic Fisheries*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1982.

Task Force on Program Review, *Natural Resources Program from Crisis to Opportunity - A Study Team Report to the Task Force on Program Review*, Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1986.